

N° 17

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 2005

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission d'information (2) sur les **procédures accélérées de jugement en matière pénale,***

Par M. François ZOCCHETTO,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

(2) Cette mission est composée de : M. Laurent Béteille, *président* ; Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Georges Othily, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. François Zocchetto ; *rapporteur*, MM. Pierre-Yves Collombat, Bernard Saugey, *secrétaires* ; Mme Michèle André, MM. José Balareello, François-Noël Buffet, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Hubert Haenel, Hugues Portelli.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LES PROCÉDURES ACCÉLÉRÉES EN MATIÈRE PÉNALE : ÉTAT DES LIEUX</b> .....	15
<b>A. LA COMPARUTION IMMÉDIATE : UNE PROCÉDURE DÉCRIÉE MAIS INDISPENSABLE ET RELATIVEMENT MAÎTRISÉE</b> .....	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>B. LA COMPOSITION PÉNALE : UN MOYEN EFFICACE DE CONJUGUER SANCTION ET RÉPARATION</b> .....	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
<b>C. L'ORDONNANCE PÉNALE : UN OUTIL DE RÉGULATION DES FLUX TRÈS EFFICACE</b> .....	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
<b>D. LA COMPARUTION SUR RECONNAISSANCE PRÉALABLE DE CULPABILITÉ : UNE POSSIBILITÉ DE PARVENIR À UN ÉQUILIBRE ENTRE CÉLÉRITÉ ET MEILLEURE COMPRÉHENSION DE LA JUSTICE</b> .....	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
<b>II. LES VOIES D'UNE JUSTICE RAPIDE ET ÉQUITABLE</b> .....	66
<b>A. L'ADAPTATION DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE</b> .....	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>B. LE RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE ET DES VICTIMES</b> .....	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
<b>LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION</b> .....	103
<b>OBSERVATIONS DE M. PIERRE-YVES COLLOMBAT, SÉNATEUR SOCIALISTE</b> .....	105
<b>ANNEXES</b> .....	107
<b>ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	109
<b>ANNEXE 2 PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION</b> .....	113
<b>ANNEXE 3 PART RESPECTIVE DES DIFFÉRENTS MODES DE         TRAITEMENT DES INFRACTIONS</b> .....	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 récentes<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup>). La France a d'ailleurs été condamnée 192 fois par la Cour européenne des droits de l'homme pour manquement au « délai raisonnable »<sup>1</sup>.

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 judiciaire<sup>2</sup> et dans un contexte marqué par l'augmentation des contentieux<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Le délai le plus long pour lequel la France a été condamné 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).

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

<sup>3</sup> 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 2004<sup>1</sup>.

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 jugement<sup>2</sup> 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).

---

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

<sup>2</sup> 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 européens<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Série législation comparée – N° LC 146, mai 2005 – Les procédures pénales accélérées – Les documents de travail du Sénat : <http://www.senat.fr/lc/lc146/lc146.html>

En outre, ces dispositifs ont connu, en droit ou en pratique, les développements les plus remarquables au cours des dix dernières années<sup>1</sup>.

La mission d'information dont les travaux ont débuté le 1<sup>er</sup> 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 justice<sup>2</sup>.

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.

\*

\*        \*

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

	<b>Champ d'application</b>	<b>Procédure</b>	<b>Autorité compétente</b>	<b>Sanctions possibles</b>
<p><b>Ordonnance pénale</b></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>- <b>Délits du code de la route</b> (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>- <b>Procédure simplifiée écrite et sans audience de jugement ni débat préalable</b> (ordonnance non motivée pour les contraventions)</p> <p>- <b>45 jours</b> pour le prévenu (10 pour le parquet) pour former opposition pour les <b>délits</b></p>	<p><b>Ministère public</b> (commissaire de police pour les contraventions des quatre premières classes)</p> <p><b>Tribunal correctionnel</b></p>	<p><b>Amende et peines complémentaires</b></p> <p>(en cas d'opposition et de renvoi à la procédure ordinaire)</p>
<p><b>Comparution immédiate</b></p> <p>(art. 393 et suivants du CPP)</p> <p>Loi n° 83-466 du 10 juin 1983</p>	<p>- <b>Délits</b> passibles d'au moins 2 ans d'emprisonnement, et de six mois minimum d'emprisonnement en cas de délit flagrant</p> <p>- <b>Charges suffisantes et affaire en état d'être jugée</b></p> <p>- Ne s'applique <b>pas aux mineurs</b>, ni aux délits politiques, de presse, ou prévus par une loi spéciale</p>	<p>- <b>Comparution le jour même devant le tribunal si le prévenu est d'accord</b> (ou jusqu'au 3<sup>ème</sup> jour ouvrable, le juge des libertés et de la détention étant alors saisi)</p> <p>- <b>En cas de refus, audience</b> dans un délai de 2 semaines à 4 mois selon les cas</p>	<p><b>Procureur</b></p> <p><b>Tribunal correctionnel</b></p>	<p><b>Mêmes peines</b> que pour la procédure ordinaire</p>
<p><b>Composition pénale</b></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>- <b>Contraventions et délits</b> passibles de 5 ans d'emprisonnement maximum</p> <p>- Quand <b>la personne reconnaît les faits</b></p> <p>- <b>Exclu pour les mineurs</b>, les délits de presse, les délits politiques et les <b>homicides involontaires</b></p>	<p>- <b>Proposition</b> par le ...</p> <p>- Indiquant la peine et le quantum</p> <p>- <b>Nécessite l'accord de l'auteur des faits dans un délai de 10 jours</b></p> <p>- <b>Ordonnance de validation</b> par le...</p> <p>- L'exécution de la composition pénale entraîne l'extinction des poursuites</p>	<p>... <b>Procureur ou sur délégation par un OPJ, un délégué ou un médiateur du procureur</b></p> <p>... <b>Tribunal</b> de grande instance, le tribunal d'instance ou le juge de proximité</p>	<p>- <b>Pas de peine d'emprisonnement</b></p> <p>- <b>Amende</b> (proportionnelle aux ressources)</p> <p>- Confiscation</p> <p>- <b>Remise permis de conduire ou de chasse, passeport</b></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><b>Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité</b></p> <p>(art. 495-7 et suivants du CPP)</p> <p>Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004</p>	<p>- <b>Délits</b> passibles d'une peine d'amende ou d'un emprisonnement de <b>5 ans maximum</b></p> <p>- Quand <b>la personne reconnaît les faits</b></p> <p>- <b>Avocat obligatoire</b></p>	<p>- <b>Proposition</b> par le ...</p> <p>- <b>L'auteur des faits doit donner son accord</b> dans un délai de 10 jours</p> <p>- avant d'être présenté devant le ...</p> <p>- pour une <b>ordonnance d'homologation</b></p>	<p>... <b>Procureur</b></p> <p>... <b>Tribunal correctionnel</b></p>	<p><b>Mêmes peines, mais les peines d'emprisonnement ne peuvent dépasser un an ni excéder la moitié de la peine encourue</b></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 particulières<sup>1</sup>.

*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'embarquement<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Tel était le cas de certains trafics de stupéfiants requalifiés en délits douaniers de contrebande.

<sup>2</sup> 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 Lyon<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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 importantes<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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'audiencement des affaires venant de l'instruction ?*

Il est également reproché à la procédure de comparution immédiate de bloquer l'audiencement 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 semaines<sup>1</sup>.

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 sociale<sup>2</sup>, sont obligatoires depuis la loi du 9 mars 2004 entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2004. Certaines juridictions comme le TGI de Nantes

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 immédiate<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 impossible<sup>1</sup>- 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

---

<sup>1</sup> 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 fond<sup>1</sup>. Si certaines juridictions (Reims) parviennent à les faire réaliser pendant la garde

---

<sup>1</sup> 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 Burgelin<sup>1</sup>, 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 victimes<sup>2</sup>*

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 1999<sup>1</sup>, 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 réticence<sup>2</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> Renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> 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 circulaires<sup>1</sup>.

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'application<sup>2</sup>, 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 biens<sup>3</sup> (50 % des compositions pénales clôturées en

---

<sup>1</sup> Respectivement publiées le 11 juillet 2001 et le 16 mars 2004.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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 Reims<sup>1</sup>) 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, Bobigny<sup>2</sup>, 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'affaires<sup>3</sup>.

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 2005<sup>4</sup> 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 consommation<sup>5</sup>.

**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**

---

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

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Soit 80 sur 200.

<sup>5</sup> 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* »<sup>1</sup>.

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**<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> *Circulaire de mise en oeuvre de la composition pénale, diffusée par le procureur de la République en juin 2004.*

<sup>2</sup> *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 fixée<sup>1</sup>.

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)<sup>2</sup>.

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.**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 avocat<sup>1</sup>- 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 procureur<sup>2</sup>.

**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* »<sup>3</sup>.

---

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

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

<sup>3</sup> 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 classique<sup>1</sup>. 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 proposées<sup>2</sup>. Le procureur de la République peut

---

<sup>1</sup> Le déclenchement des poursuites est automatique depuis la loi du 9 mars 2004.

<sup>2</sup> 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 euros<sup>1</sup>, 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'infraction<sup>2</sup>, la participation à une activité non rémunérée<sup>3</sup>, ou encore l'obligation d'accomplir un stage ou une formation dans un service ou un organisme sanitaire.

Cette dernière mesure<sup>4</sup> 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

---

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

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

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

<sup>4</sup> 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 intéressés<sup>1</sup>, 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**<sup>2</sup>. 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 proposée<sup>3</sup> 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.

---

<sup>1</sup> En effet, cette faculté n'était que très rarement mise en oeuvre.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 probation<sup>1</sup>. 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 sexuelles<sup>2</sup>.

Le décret d'application de ces mesures (décret n° 2005-627 du 30 mai 2005) est intervenu tardivement -près de trois ans après leur adoption<sup>3</sup>. 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**.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Art. 706-53-2 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> 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 public<sup>1</sup>.

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 %

---

<sup>1</sup> 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 mois<sup>1</sup>. 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 fiscal<sup>2</sup>. Or, de nombreuses

---

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

<sup>2</sup> 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 prochainement<sup>1</sup>. 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 mois<sup>2</sup>, 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'argent<sup>3</sup>. 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 civils<sup>4</sup>. Cette faculté est rarement mise en oeuvre en pratique. La

---

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

<sup>2</sup> Cette réduction concerne d'ailleurs toutes les amendes.

<sup>3</sup> Il peut par exemple également s'agir d'une lettre d'excuses.

<sup>4</sup> Art. 41-2, alinéa 22 du code de procédure pénale.

victime est également toujours avisée de la validation ou non de la mesure proposée par le délégué.

Enfin, la victime peut à tout moment faire échec à la composition pénale envisagée par le parquet en prenant l'initiative d'engager des poursuites par voie de citation directe ou en se constituant partie civile devant le juge d'instruction.

En dépit de ces garanties, certains parquets estiment que la place des victimes n'est pas suffisamment prise en compte dans le déroulement de la procédure.

D'une part, les modalités de la présence de la victime au cours des différentes étapes du processus ne sont pas définies. Celle-ci n'est en principe pas partie prenante à la procédure. Or, son audition ou sa confrontation avec l'auteur des faits -qui n'est pas expressément prévue par la procédure- pourrait utilement contribuer à une réparation symbolique du trouble causé. Au surplus, les conditions dans lesquelles la victime est informée du sort réservé à l'auteur des faits ne sont pas précisées et dépendent bien souvent de la diligence de l'enquêteur<sup>1</sup>.

D'autre part, l'évaluation de la réparation elle-même constitue un exercice difficile notamment lorsque la victime demande une réparation d'un montant trop élevé. Comme l'a souligné M. Jean-Luc Domenech, directeur de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), il ne peut s'agir en pratique que d'un dédommagement limité dont le montant doit rester « *raisonnable* »<sup>2</sup>: il ne doit pas dépasser l'équivalent d'une provision. Les conditions dans lesquelles la réparation de la partie civile est décidée ne sont pas précisées. Comme l'ont souligné les magistrats du siège du TGI de Reims, il existe un risque de marchandage entre l'auteur des faits et la victime, avant que la composition pénale ait lieu, susceptible d'en biaiser l'issue.

Face à ces difficultés, les pratiques divergent fortement selon les tribunaux.

Certaines juridictions (Nantes ou Bourg-en Bresse) préconisent un dialogue entre l'auteur des faits et la victime en invitant systématiquement celle-ci à participer à l'entretien de composition pénale. A Ajaccio, la victime peut même être reçue à plusieurs reprises par le délégué du procureur (en particulier en amont de la procédure pour l'évaluation des dommages et intérêts puis lors de l'entretien de composition pénale lui-même).

---

<sup>1</sup> La victime n'est en effet informée par le procureur de la République que de la proposition de réparation soumise à l'auteur de l'infraction(art. 41-2, alinéa 15).

<sup>2</sup> Selon le terme de la directive générale de mise en oeuvre de la procédure de composition pénale diffusée par le parquet de Bourg-en-Bresse.

D'autres parquets tendent à encadrer l'application de la composition pénale aux victimes, voire à l'exclure (Lyon ou Ajaccio par exemple). Ainsi, à Reims, les dossiers avec victimes peuvent être soumis à la composition pénale, à condition que le préjudice ne dépasse pas un plafond prédéterminé. A Laval, dès que la victime a subi un préjudice, la composition pénale est exclue, le parquet considérant qu'il n'entre pas dans sa vocation d'évaluer le montant de la réparation. A Nîmes ou à Toulon, la composition pénale est principalement limitée aux dossiers comportant des victimes institutionnelles (collectivité locale, grands magasins) pour lesquelles la question du préjudice paraît plus matérielle que morale.

**La mission préconise une clarification du statut de la victime afin de permettre aux juridictions de développer la composition pénale dans des affaires avec victimes, conformément au souhait initial du législateur. Les modalités de sa présence dans la procédure, ses relations avec le mis en cause et les règles de réparation pourraient utilement être précisées.**

- *Un intérêt encore modeste des avocats pour la composition pénale*

Bien que les barreaux aient été majoritairement associés à la mise en œuvre de la composition pénale, **la défense ne semble pas encore y avoir trouvé sa place**. Sauf quelques rares exceptions comme Toulon où l'avocat de permanence assiste systématiquement le mis en cause, ce professionnel est **peu présent dans cette procédure**<sup>1</sup>. Toutefois quelques juridictions<sup>2</sup> relèvent une présence en augmentation.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

D'une part, les représentants des avocats entendus par la mission considèrent que la procédure ne garantit pas suffisamment l'information effective du mis en cause du droit à l'assistance d'un avocat. Le moment de cette information n'est pas précisé. Les pratiques sont donc très variées selon les ressorts. Ce droit est notifié tantôt par courrier dans la lettre de convocation à l'entretien de composition pénale tantôt oralement au stade de l'enquête ou alors, vraiment tardivement, au stade de l'entretien.

D'autre part, estimant que l'avocat ne plaide pas en composition pénale mais se contente d'apporter des précisions sur la procédure, d'autres membres de cette profession jugent leur rôle trop limité et avouent un certain désintérêt pour les procédures simplifiées.

Pourtant, certains avocats, notamment le syndicat des avocats de France et l'association des avocats pénalistes, militent pour une présence

---

<sup>1</sup> Le taux de présence se situe à un étiage assez bas. Il est souvent inférieur à 5 % des affaires, mais peut parfois atteindre 15 % (à Nantes par exemple).

<sup>2</sup> Nantes et Nîmes par exemple.

systématique, jugeant lacunaire l'information du mis en cause souvent dans l'incapacité d'apprécier réellement l'intérêt d'accepter la composition pénale.

Sans préconiser une présence obligatoire de l'avocat qui pourrait se révéler trop lourde compte tenu de la simplicité de certaines affaires, la mission souhaite une meilleure garantie des droits de la défense et ce d'autant que le champ d'application de cette procédure s'est élargi et que son utilisation se banalise. **En ce sens, une clarification des conditions dans lesquelles l'information du droit à l'assistance d'un avocat est donnée paraît souhaitable. Il serait en outre particulièrement opportun que la défense puisse avoir accès à la procédure avant l'entretien de composition pénale<sup>1</sup>.**

• *La persistance de fortes disparités dans l'application de la composition pénale*

Malgré les efforts récents du législateur pour rendre cette procédure plus attractive auprès des parquets, l'application de la composition pénale reste marquée par de fortes disparités.

Certains ressorts comme celui de la cour d'appel de Poitiers<sup>2</sup> s'illustrent par l'impulsion très forte donnée à cet instrument.

Cette situation est loin d'être générale :

- plusieurs tribunaux de grande instance -Blois, Caen, Castres ou encore Quimper- ne l'ont toujours pas mise en oeuvre ; faute de données actualisées par le ministère de la justice, la mission n'a pu recenser leur nombre exact ;

- certains parquets n'envisagent pas de développer cet instrument. Ainsi, le parquet de Bobigny, du fait de l'instauration d'autres modes de réponse pénale, voit dans la composition pénale une procédure « en perte de vitesse » ;

- d'autres parquets comme ceux de Nanterre<sup>3</sup> ou de Lyon, la jugeant trop complexe, ne souhaitent pas l'utiliser activement.

Force est de reconnaître que, dans certains cas particuliers, cette procédure atteint ses limites. Ainsi, à Cayenne, un ancien procureur de la République de ce tribunal, Mme Anne Kayanakis, a indiqué à la mission que le contexte local avait conduit à l'écarter. Elle a expliqué que la composition

---

<sup>1</sup> Même si la mission est consciente des difficultés matérielles auxquelles sont confrontés les juridictions et plus encore les délégués du procureur (absence de photocopieuse...).

<sup>2</sup> La composition pénale a connu un développement important dans ce ressort au point de représenter 14 % de l'ensemble des compositions pénales mises en oeuvre en 2003.

<sup>3</sup> A Nanterre, le nombre de compositions pénales s'est élevé en 2004 à 84 alors qu'une plus petite juridiction comme Toulon en a ordonné 365.

pénale qui implique à la fois le dialogue et l'adhésion de l'intéressé apparaissait complexe à mettre en œuvre compte tenu du profil des délinquants (analphabètes et non francophones).

**Toutefois, dans le souci de garantir l'égalité des citoyens devant la justice, la mission recommande que le ministère de la justice invite les juridictions qui appliquent timidement ou pas du tout la composition pénale à utiliser l'instrument mis à leur disposition et, au besoin, saisisse l'inspection générale des services judiciaires en cas de difficultés persistantes.**

Les efforts de concertation entre les magistrats et de réorganisation du travail entre les acteurs participant au fonctionnement de la justice menés par de nombreux tribunaux démontrent que l'objectif souhaité par le législateur peut être atteint si la volonté et l'esprit d'initiative existent.

### ***C. L'ORDONNANCE PÉNALE : UN OUTIL DE RÉGULATION DES FLUX TRÈS EFFICACE***

Inspirée du droit allemand, l'ordonnance pénale a été introduite en 1972<sup>1</sup> pour traiter certaines contraventions. La loi du 9 septembre 2002 a élargi son champ d'utilisation en y incluant certains délits<sup>2</sup>.

Défini aux articles 495 et suivants du code de procédure pénale, le régime de ce nouveau mode de poursuite en matière correctionnelle est calqué sur celui prévu pour les contraventions. La procédure applicable est écrite et non contradictoire. Elle ne prévoit pas d'audience de jugement mais donne lieu à une décision qui équivaut à un jugement.

#### **1. Un moyen d'absorber le contentieux de masse lié à la délinquance routière**

A la différence de la composition pénale, cet instrument a connu un **succès immédiat**. Mis en place dans le domaine correctionnel au cours de l'automne 2003 dans la plupart des juridictions, il est déjà activement utilisé. Ainsi, en 2004, près de 13 % des affaires poursuivies ont été orientées vers l'ordonnance pénale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 72-5 du 3 janvier 1972.

<sup>2</sup> Son article 42.

<sup>3</sup> Soit 58.822 ordonnances rendues.

**L'ordonnance pénale : une procédure adoptée  
par les grandes comme par les petites juridictions**

L'ordonnance pénale constitue un outil désormais incontournable pour les juridictions de grande taille. A Paris et à Lyon, cette procédure a permis de traiter respectivement 10 % et 29 % du contentieux correctionnel en 2004. Nanterre totalisait déjà au premier trimestre 2005 1.237 ordonnances pénales.

Les juridictions plus petites ou de taille moyenne ont également adopté cet instrument, le TGI de Grasse ayant rendu près de 1.000 ordonnances pénales en 2004 et un rythme annuel de 600 ordonnances pénales était attendu au TGI de Laval pour l'année 2005.

Le nouveau champ d'application de l'ordonnance pénale<sup>1</sup> explique cette **montée en charge très rapide**. Il vise en effet **les délits routiers et ceux commis en matière de réglementation des transports terrestres**. Ce **contentieux** représente un **volume d'affaires très important**.

Sont principalement concernés des délits très courants<sup>2</sup> tels les défauts d'assurance, les défauts de permis, les conduites sous l'empire d'un état alcoolique de faible gravité sans récidive ni réitération, les conduites malgré l'invalidation du permis et les conduites sous l'emprise de stupéfiants.

Cette procédure ne peut concerner que des affaires impliquant des personnes majeures. De plus, si la loi n'exclut les dossiers avec victime que si celle-ci a formulé une demande de dommages et intérêts ou de restitution, la plupart des juridictions limitent en pratique l'ordonnance pénale aux dossiers sans victime.

Bien souvent, le contentieux susceptible d'être orienté vers l'ordonnance pénale a été défini à la suite **d'une concertation entre les magistrats du parquet et du siège**.

Pour de nombreux magistrats, l'ordonnance pénale « *constitue un instrument d'homogénéisation de la politique pénale sur l'ensemble du territoire* », son champ d'application, très borné, permettant une « *harmonisation* » du traitement judiciaire de certains délits. Ils souhaiteraient pouvoir y recourir encore davantage.

L'ordonnance pénale semble donc avoir pleinement investi le paysage judiciaire car elle offre un moyen efficace de traiter les affaires les plus simples et de remédier à l'encombrement de l'audience correctionnelle.

---

<sup>1</sup> Défini à l'article 495 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Dont certains (défaut d'assurance et défaut de permis de conduire) étaient avant la loi du 9 mars 2004 des contraventions.

## 2. Un nécessaire équilibre entre simplicité, exemplarité et garantie des droits de la défense

- *Le parquet, maître de l'engagement de la procédure*

La décision de recourir à l'ordonnance pénale appartient au parquet. Celui-ci a toujours le choix de l'utiliser ou non mais doit néanmoins tenir compte de deux critères :

- les faits reprochés à l'auteur de l'infraction doivent être suffisamment établis ; comme l'ont indiqué plusieurs magistrats entendus par la mission, seules les affaires simples peuvent être soumises à cette procédure ;

- les informations sur la personnalité du prévenu doivent faire apparaître que celui-ci dispose de ressources suffisantes. Les juridictions ont des points de vue parfois divergents sur la qualité des renseignements obtenus. Le service pénal du siège du TGI de Paris a indiqué que les instructions répétées aux officiers de police judiciaire permettaient d'obtenir des éléments suffisamment probants sur la situation de l'auteur de l'infraction. À Lyon, les magistrats considèrent au contraire que « *les renseignements recueillis sur la situation patrimoniale des personnes restent pour le moins succincts et aléatoires.* »

Le procureur de la République propose au juge du siège, sur la base d'une procédure écrite, une peine principale qui sera le plus souvent une amende<sup>1</sup> assortie éventuellement de peines complémentaires (la plupart du temps une suspension du permis de conduire)<sup>2</sup>.

Comme l'a souligné M. André Ride, président de la conférence nationale des procureurs généraux, le type de contentieux visé par l'ordonnance pénale n'appelle pas une individualisation poussée de la sanction. Toutefois, l'adaptation de la peine à la personnalité du délinquant demeure possible dans des marges étroites, le procureur de la République pouvant toujours moduler sa proposition. Ainsi, plusieurs parquets –Bobigny, Quimper, Laval- ont indiqué déterminer la peine infligée en fonction des revenus du délinquant<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Les peines complémentaires peuvent toujours être prononcées à titre principal.

<sup>2</sup> Peuvent également être prononcées les peines complémentaires suivantes : la confiscation du détecteur de radar, l'interdiction de porter une arme, le retrait du permis de chasser, l'obligation d'accomplir un stage (sensibilisation à la sécurité routière le plus souvent) ...

<sup>3</sup> Ainsi, à Bobigny par exemple, une conduite en état alcoolique avec un taux d'alcool dans le sang compris entre 0,4 et 0,5 mg par litre d'air expiré donnera lieu à une suspension de permis de quatre mois si le prévenu est impécunieux, à une amende de 100 euros et une suspension de permis de trois mois si ses revenus sont inférieurs à 2.000 euros et à une amende de 200 euros et une suspension de permis de deux mois si ses ressources sont supérieures à 2.000 euros.

- *Le juge du siège, contrôleur de la décision du parquet*

Le juge du siège est ensuite saisi du dossier et statue par une ordonnance. Il prononce soit la condamnation requise par le parquet soit la relaxe.

Même s'il n'y a pas d'audience, il conserve un entier pouvoir d'appréciation. Il a en effet toujours la possibilité de renvoyer le dossier au parquet s'il estime qu'un débat contradictoire ou une peine d'emprisonnement est nécessaire. Le ministère de la justice ne dispose pas de données chiffrées sur ce point mais a indiqué à la mission que « *selon l'observation empirique des praticiens, cette hypothèse paraît très résiduelle* », ce qu'ont confirmé toutes les juridictions dans lesquelles la mission s'est rendue. Il semble que les rares renvois des affaires soient exclusivement motivés par l'existence d'antécédents judiciaires du prévenu.

Les magistrats notent peu de différences entre les réquisitions du parquet et les décisions prononcées en audience correctionnelle. Cette situation s'explique notamment par le fait que les peines infligées résultent le plus souvent d'un barème établi à la suite d'un commun accord entre le siège et le parquet dans la majorité des juridictions. En outre, même en l'absence de concertation, comme à Nîmes, il a été indiqué que le parquet, soucieux de préserver une certaine cohérence de la jurisprudence, examinait attentivement les décisions des magistrats du siège chargés de traiter les ordonnances pénales.

- *La notification : une formalité déterminante pour la réussite de la procédure*

Le moment de la notification constitue le seul « point de contact » entre le prévenu et l'institution judiciaire. En effet, celui-ci est absent des deux premières phases de la procédure.

Aucun entretien avec l'auteur des faits n'est prévu lorsque le procureur de la République propose la peine. A la différence de la composition pénale, la décision du parquet s'impose sans que son accord ou la reconnaissance des faits qui lui sont reprochés soit requis. Il n'est pas davantage entendu par le magistrat du siège qui « *statue sans débat préalable* » (art. 495-1 du code de procédure pénale).

Telle est la raison pour laquelle cette procédure peut devenir « *une source de frustration pour le justiciable* » comme a pu le souligner un représentant des fonctionnaires des greffes du TGI de Nîmes. Celui-ci a en effet évoqué le risque que les prévenus aient l'impression qu'entre l'infraction et la notification de l'ordonnance pénale, « *il ne s'est rien passé* » et qu' « *ils ont été privés du droit d'être écoutés à l'audience et de se justifier.* »

Deux modes de notification, d'efficacité inégale, peuvent être utilisés par les juridictions.

**La lettre recommandée avec demande d'avis de réception** était, jusqu'à la loi du 9 mars 2004, la seule modalité de notification possible. Toutefois, celle-ci tend à devenir une **pratique moins répandue** compte tenu des **difficultés qu'elle soulève**.

D'une part, la notification par lettre recommandée accroît les tâches des fonctionnaires des greffes chargés de suivre le déroulement de la procédure. Comme l'a souligné le parquet de Nantes qui utilisait ce mode de signification jusqu'en mars 2005, cette situation conduit à un paradoxe : *« faute de moyens des secrétariats-greffes, l'ordonnance pénale est rarement notifiée dans un délai inférieur à huit mois alors même que cette procédure simplifiée devrait pouvoir s'exécuter rapidement. »*

D'autre part, il est fréquent que ce mode de notification se révèle inadapté et inefficace :

- soit en raison du profil des prévenus dont la situation financière est souvent délicate et qui craignent les courriers des créanciers, ce qui les conduit délibérément à ne pas retirer la lettre recommandée ; cette situation peut représenter une part importante des courriers envoyés<sup>1</sup> ;

- soit en raison du manque de moyens mis à la disposition de l'institution judiciaire qui, ne disposant pas toujours d'informations fiables relatives au domicile du délinquant, envoie la lettre à une adresse erronée ; cette situation est d'autant plus susceptible de survenir que le délai entre la commission de l'infraction et la notification de l'ordonnance pénale est long.

Si la lettre n'est pas réclamée, les services de police ou de gendarmerie sont ensuite saisis pour opérer la notification, ce qui alourdit considérablement la procédure et ne donne pas forcément de résultats plus probants, notamment lorsque l'adresse est fautive.

Enfin, le support même de la notification –la lettre recommandée– revêt un caractère impersonnel et administratif, qui laisse peu de place à la pédagogie et à l'explication de la peine prononcée.

Les résultats obtenus par ce mode de notification -taux d'exécution très faible, taux de réitération ou de récidive élevé- se sont révélés peu concluants. Nombre de parquets (Bobigny, Nantes, Reims, Lyon...) <sup>2</sup> l'ont de ce fait abandonné ou en ont l'intention. A l'exception du TGI de Paris où

---

<sup>1</sup> Ainsi, 30 à 40 % des courriers ne sont pas retirés à Nîmes. Avant que Bobigny ne change de mode de notification (février 2005), le nombre de courriers retirés était très faible. Il en est de même à Lyon.

<sup>2</sup> Ainsi, Reims et Lyon n'utilisent plus la signification par courrier depuis respectivement le 1<sup>er</sup> mai 2005 et la fin du mois de juin 2005.

selon le service pénal du siège, le grand nombre d'ordonnances pénales rendues chaque mois (500) rend difficile l'utilisation d'une autre voie de notification, les juridictions qui maintiennent la notification par courrier -comme Nîmes- reconnaissent qu'elles se heurtent à de nombreux obstacles.

Face à ce constat d'échec, la loi du 9 mars 2004 a ouvert au **procureur de la République** ou à **une personne habilitée par le paquet** la faculté de porter l'ordonnance pénale à la connaissance du prévenu. Cette nouvelle approche, désormais privilégiée par un nombre croissant de juridictions, présente des avantages indéniables en termes d'effectivité et de pédagogie.

Deux pratiques se distinguent à cet égard :

- certains parquets prévoient l'intervention du procureur de la République et du délégué du procureur ou du greffier dans le cadre d'un « rendez-vous judiciaire » avec le prévenu.

Ainsi, à Bobigny, l'officier de police judiciaire remet au prévenu une convocation à un entretien qui prend la forme d'une notification collective effectuée par un magistrat du parquet.

Elle comprend deux temps : la projection d'un film sur la sécurité routière et un rappel des peines encourues. Pour marquer la solennité de cet instant et le souci d'exemplarité de la justice, plusieurs éléments symboliques du procès ont été introduits : la notification se déroule dans la salle d'audience et le magistrat du parquet est vêtu de sa robe. Une trentaine de personnes sont en général convoquées. Chaque séance est dédiée à un contentieux particulier (conduite sous l'empire d'un état alcoolique, conduite sous l'emprise des stupéfiants, défaut de permis de conduire...).

Ensuite, un délégué du procureur notifie la peine individuellement et explique une nouvelle fois le sens de la sanction. Lorsque les prévenus ne se présentent pas à la séance de notification, ceux-ci font l'objet d'une nouvelle convocation. A l'issue de cette deuxième convocation, les personnes qui ne sont toujours pas présentées reçoivent une notification par voie postale.

Après 27 audiences de notification collective organisées entre février et mai 2005, le parquet de Bobigny se déclare satisfait de cette nouvelle organisation dont le mérite est d'avoir allégé la charge de travail des personnels des greffes en la transférant vers les délégués du procureur. En outre, le taux de présence des personnes convoquées, supérieur à 50 %, se révèle plus satisfaisant que le taux de retrait des courriers à l'époque de la notification par lettre recommandée.

Le TGI de Lyon prévoit de mettre en place un dispositif similaire. Le TGI de Cambrai qui fait intervenir le greffier plutôt que le délégué du procureur aux côtés du parquet connaît une organisation voisine.

D'autres juridictions -Reims, Quimper, Lyon- confient au seul délégué du procureur le soin de notifier l'ordonnance pénale dans le cadre d'un entretien qui peut être collectif ou individuel.

Comme l'a souligné Mme Anne Kayanakis, procureur de la République au TGI de Quimper, l'avantage de ce nouveau mode de notification est de maintenir le « *contact entre la justice et le prévenu* » et de gommer le caractère anonyme de cette procédure.

**Il semble donc opportun de privilégier ce mode de notification qui peut utilement améliorer l'exécution des peines et favoriser une meilleure compréhension de la justice. A tout le moins, il paraît nécessaire que les juridictions qui entendent conserver un mode de notification traditionnel par courrier tentent d'introduire un minimum de pédagogie dans la lettre de notification afin d'éviter que certains mis en cause aient le sentiment de ne pas avoir été condamnés.**

- *Une voie de recours ouverte aux prévenus : l'opposition*

Le prévenu a toujours la possibilité de s'opposer à l'ordonnance pénale, ce qui a pour effet de renvoyer l'affaire à l'audience correctionnelle selon la procédure de jugement classique.

De nombreux magistrats considèrent que cette faculté constitue une garantie essentielle des droits de la défense dès lors que le justiciable a toujours le choix de renoncer à cette procédure abrégée pour être jugé dans les conditions de droit commun.

Les principaux représentants de la profession d'avocat entendus par la mission ne l'entendent pas ainsi et considèrent au contraire que cette procédure -en dépit d'un champ d'application limité- offre peu de garanties pour la défense. Ils regrettent que la participation de l'avocat à la procédure ne soit qu'épisodique -au stade de l'opposition et dans le cadre du jugement correctionnel ultérieur.

Le délai pour former opposition à l'ordonnance est fixé à 45 jours à compter de la date de la notification de l'ordonnance pénale. Jusqu'à la publication -tardive- du décret du 2 septembre 2005<sup>1</sup>, les juridictions qui avaient recours à la notification par courrier ont indiqué à la mission avoir été confrontées à des difficultés pour calculer le point de départ de ce délai en l'absence de mentions précises dans la loi. L'incertitude n'existe plus désormais puisque l'article R. 41-4 du code de procédure pénale prévoit que le délai d'opposition court à compter de la « *date d'envoi de la lettre recommandée* ». **Il eût été préférable que le décret d'application d'une disposition votée par le Parlement en 2002 soit publié plus rapidement.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2005-1099 du 2 septembre 2005.

**En pratique, le taux d'opposition est assez faible<sup>1</sup>.** Certains magistrats, notamment ceux de Lyon, expliquent que l'opposition constitue davantage un moyen de « *retarder l'échéance* » qu'« *une véritable contestation* », ce que les représentants de la profession d'avocat ont d'ailleurs confirmé. Ceux-ci conseillent en effet souvent à leurs clients de faire opposition pour avoir le temps d'étudier le dossier, quitte à se désister ensuite si la décision semble acceptable.

Ce taux d'opposition est néanmoins susceptible d'évoluer. Comme l'a souligné un responsable du secteur associatif intervenant en matière pénale, si le *quantum* de la peine prononcée au titre des ordonnances pénales apparaît plus sévère que la jurisprudence moyenne du tribunal correctionnel, il en résulte une augmentation des oppositions, au risque de provoquer l'engorgement des audiences correctionnelles.

Les jugements rendus sur opposition ne semblent pas plus sévères et, dans l'ensemble, confirment l'ordonnance pénale. Comme l'a indiqué le ministère de la justice, « *l'exercice de l'opposition n'a pas pour conséquence nécessaire le prononcé d'une peine plus lourde que celle initialement infligée. Lors de l'audience sur opposition, le tribunal statue, à l'issue d'un débat contradictoire et public, de la façon et selon les mêmes critères que s'il avait été saisi par citation directe ou convocation par officier de police judiciaire, en appréciant les éléments de preuve et, s'il entre en voie de condamnation, en tenant compte de la gravité des faits et de la personnalité de l'auteur.* »

Le service pénal du siège du TGI de Paris a indiqué à la mission son souci de préserver l'unité de la jurisprudence lorsque l'affaire est renvoyée à l'audience correctionnelle et de centraliser le traitement des oppositions à l'ordonnance pénale auprès d'une même chambre. En outre, cette nouvelle organisation devrait permettre d'accélérer l'audiencement de ces oppositions, jugées actuellement comme des citations directes, dans un délai de 4 à 5 mois.

**Cette organisation mériterait d'être généralisée car elle pourrait utilement contribuer à améliorer la lisibilité de la justice à l'égard des justiciables.**

- *Un taux d'exécution médiocre*

Toutes les juridictions ont souligné le faible taux de recouvrement des amendes prononcées dans le cadre de l'ordonnance pénale.

Les magistrats entendus par la mission ont fait valoir que cette situation pourrait toutefois s'améliorer si le paiement des amendes par carte bancaire sur place au tribunal était possible. Un premier progrès devrait être perceptible grâce à la ristourne de 20 % du montant de l'amende en cas de

---

<sup>1</sup> A Reims, ce taux s'élève à 2,5 %, à Paris, Nantes et Lyon, il s'établit entre 5 et 7 %.

paiement immédiat<sup>1</sup>. **Toutefois, comme cela a déjà été souligné pour la composition pénale, il paraît primordial qu'un assouplissement des modalités de règlement des amendes intervienne dans les meilleurs délais.**

En outre, s'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact du nouveau mode de notification mis en place par la loi du 9 mars 2004, on peut supposer que les explications fournies aux prévenus par le magistrat du parquet ou un représentant habilité (délégué du procureur ou greffier) permettront de les responsabiliser davantage et de les inciter à exécuter leur peine.

Sous réserve des observations précédentes, **le champ d'application de l'ordonnance pénale** pourrait être utilement étendu à **certains délits plus « techniques »** (fraude ou mauvais étiquetage commis par le commerçant) comme l'ont suggéré plusieurs chefs de juridictions.

#### ***D. LA COMPARUTION SUR RECONNAISSANCE PRÉALABLE DE CULPABILITÉ : UNE POSSIBILITÉ DE PARVENIR À UN ÉQUILIBRE ENTRE CÉLÉRITÉ ET MEILLEURE COMPRÉHENSION DE LA JUSTICE***

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), communément désignée par l'expression « *plaider-coupable* », a sans doute constitué la principale innovation de la loi du 9 mars 2004.

En effet, cette procédure permet au procureur de la République de proposer à une personne qui reconnaît avoir commis un délit, une peine qui, en cas d'accord de l'intéressé, pourra être homologuée par le président du tribunal.

Elle repose sur un postulat : la reconnaissance de la culpabilité doit permettre de faire l'économie, du moins pour les affaires les plus simples, de l'audience correctionnelle classique. Les tribunaux pourraient ainsi consacrer davantage de temps aux contentieux les plus complexes ou les plus sensibles. Au-delà de cette visée pratique, la CRPC orienterait la justice vers une culture de dialogue plutôt que de confrontation.

Tels étaient, du moins, les espoirs placés dans cette procédure.

Une année après la mise en place de cette procédure, le 1<sup>er</sup> octobre 2004, sans doute le recul manque-t-il encore pour prendre toute la mesure de ce dispositif. Cependant, compte tenu de la montée en puissance rapide de la CRPC, il est possible d'en dresser un premier bilan même si, à la lumière d'une plus longue expérience, certaines observations pourraient naturellement être infléchies et revues. Il convient au préalable de lever certaines ambiguïtés.

---

<sup>1</sup> Voir le décret du 2 septembre 2005 précité.

Certes la CRPC s'inspire des systèmes anglo-saxons de « *plea bargaining* ». Elle s'en distingue cependant sur un point essentiel : tandis qu'aux Etats-Unis, le juge peut **en échange** de la reconnaissance de la culpabilité, abandonner certains chefs d'accusation ou déqualifier l'inculpation pour une infraction moins grave, le principe même d'une négociation est écarté dans le cadre de la CRPC. Comme le souligne le choix même des termes retenus pour désigner cette procédure, la personne doit reconnaître sa culpabilité et c'est alors seulement qu'une peine lui sera proposée par le procureur de la République.

Ainsi, à bien des égards, la CRPC s'inscrit davantage dans le prolongement de la **composition pénale** en réalisant pleinement les possibilités que celle-ci n'avait fait qu'entrouvrir. En effet, la composition pénale demeure une **alternative aux poursuites** et les mesures prononcées dans ce cadre ne possèdent pas de caractère exécutoire et excluent toute peine d'emprisonnement. En revanche, la CRPC –applicable, comme sa devancière, aux délits passibles d'un emprisonnement de cinq ans– constitue un véritable mode de poursuite et permet de prononcer des peines d'emprisonnement ferme (qui ne sauraient excéder une année) immédiatement exécutoires.

### **1. Une tendance à l'homogénéisation des pratiques malgré de réelles disparités d'un tribunal à l'autre**

La mise en œuvre de la procédure appelle d'abord un double constat.

La montée en puissance de la CRPC a été plus **rapide** que celle, observée en son temps, pour la composition pénale. En effet, 154 tribunaux de grande instance sur 181 mettent en œuvre la CRPC. Le nombre d'affaires traitées par cette voie depuis octobre 2004 s'élève à 14.600 parmi lesquelles 12.000 se sont conclues par l'homologation de la peine proposée, soit un taux de succès de 85 %.

Ce premier constat ne manque pas d'étonner au regard des préventions suscitées par la CRPC lors de l'examen de ces dispositions dans le cadre de la loi « *Perben 2* ».

Ce succès apparaît pour une part lié à un deuxième constat : la CRPC a fait l'objet d'une **étroite concertation entre le parquet, le siège et le barreau**, en particulier quant au champ des infractions susceptibles de faire l'objet d'une CRPC et de l'éventail des peines proposées. Ce dialogue explique que la CRPC se soit mise en place dans un climat apaisé.

Dans les rares cas où cette concertation n'a pu s'instaurer, la procédure n'a pas réellement été mise en œuvre. Ainsi, dans l'une des juridictions du ressort de la cour d'appel de Paris, le président du tribunal a refusé à l'avance d'homologuer toute peine supérieure à trois mois

d'emprisonnement avec ou sans sursis et de prévoir une audience spécifique à la CRPC – les homologations devant obligatoirement être ajoutées aux audiences correctionnelles. Le procureur de la République a considéré que cette dernière exigence était un moyen détourné d'obtenir la présence du parquet lors de l'homologation et que, dans ces conditions, le parquet devait s'abstenir de recourir à la CRPC. Ces difficultés sont néanmoins demeurées l'exception. Dans la grande majorité des TGI, un accord a pu être trouvé.

Dans certaines juridictions, le dialogue s'est d'ailleurs poursuivi, comme à Nantes à travers la mise en place d'une **commission pénale**, instance d'échanges entre le siège et le parquet. Selon plusieurs magistrats entendus par la mission, la CRPC a ainsi permis de « tester » la qualité de la relation entre le parquet et le siège et elle a été, dans certains cas, l'aiguillon d'un dialogue qui apparaissait insuffisant.

- *Un champ d'application encore limité*

Aux termes de l'article 495-7 du code de procédure pénale, le champ d'application de la CRPC couvre les délits punis de cinq ans d'emprisonnement maximum à l'exclusion des délits commis par les mineurs de 18 ans, des délits de presse, des délits d'homicide involontaire, des délits politiques et de ceux dont la poursuite est prévue par une loi spéciale.

La CRPC est d'abord utilisée aujourd'hui pour les conduites sous l'empire d'un état alcoolique (généralement avec un taux supérieur à 0,80 mg d'alcool par litre d'air expiré<sup>1</sup>) ainsi que les conduites sans permis et sans assurance.

Sans doute, dans ce type de contentieux, la matérialité des faits apparaît aisément vérifiable. Certains y ont même vu la marque d'une réticence des magistrats à l'égard du principe même de la reconnaissance de culpabilité, comme si celle-ci ne pouvait suffire à déclencher la procédure. En pratique, il semble logique, comme le recommandait d'ailleurs la circulaire d'application du 2 septembre 2004, que le choix se soit porté, au commencement, sur les infractions les plus simples et les moins susceptibles de contestation.

En outre, la CRPC peut également concerner les atteintes aux biens (vols, dégradations), voire les atteintes aux personnes. Cependant, les magistrats apparaissent réticents à l'appliquer chaque fois qu'une victime est en cause.

Certains tribunaux de grande instance (Bobigny, Nîmes...) excluent même par principe les affaires avec victime. D'autres acceptent de mettre en

---

<sup>1</sup> Le seuil retenu oscille entre 0,70 mg –Toulon– et 0,90 mg –Reims– et correspond au seuil supérieur d'alcoolémie, les taux inférieurs étant d'abord traités par la voie de l'ordonnance pénale et ensuite de la composition pénale.

œuvre la CRPC pour les auteurs de vol ou de dégradation mais de préférence lorsque ces infractions ont concerné des personnes morales (grands magasins, administrations...). Tel est, en particulier, le cas au TGI de Paris.

En revanche, la CRPC pourrait trouver un point d'application croissant dans certains contentieux « *techniques* » : infractions au droit pénal du travail (travail dissimulé, infractions aux règles d'hygiène et de sécurité) à condition toutefois que le fait présente un caractère particulier et limité et à certaines infractions économiques (ainsi le parquet de Lyon envisage l'extension de la CRPC aux banqueroutes simples).

• *Les modalités de mise en œuvre : la préférence donnée à la convocation de la personne intéressée aux fins d'une CRPC*

La CRPC peut, en vertu de l'article 495-7 du code de procédure pénale, être appliquée aux personnes déférées devant le procureur de la République, citées ou convoquées. Elle est écartée en revanche pour les personnes renvoyées devant le tribunal correctionnel par le juge d'instruction (art. 495-15 du code de procédure pénale).

Par ailleurs, le procureur peut y recourir d'office ou à la demande de l'intéressé ou de son avocat.

Parmi les différentes juridictions dans lesquelles s'est rendue la mission, seul le TGI de Paris applique l'éventail complet des modalités de mise en œuvre de la CRPC. Le parquet parisien a ainsi prévu trois modes de recours à cette procédure :

- sur **défèrement** (en application des dispositions de l'article 393 du code de procédure pénale) ;

- sur **convocation par le procureur** (la convocation est faite en pratique dans le cadre du traitement en temps réel par un officier ou un agent de police judiciaire agissant sur instruction du ministère public) ;

- sur **demande de l'intéressé ou de son conseil** : cette dernière modalité est désignée comme CRPC « *sur conversion* » – en effet elle permet de revenir sur une saisine déjà intervenue du tribunal correctionnel puisque, le plus souvent, des poursuites auront déjà été engagées par le parquet selon les voies traditionnelles.

Un seul parquet, celui de Laval, ne met en œuvre la CRPC que sur défèrement. Le cas est toutefois atypique car la majorité des juridictions ont au contraire explicitement écarté ce mode de recours à la CRPC. En effet, le défèrement implique que le parquet envisage un emprisonnement ferme ou accompagné d'un sursis avec mise à l'épreuve. Or, la peine d'emprisonnement n'est que très rarement prononcée dans le cadre d'une CRPC (voir ci-après).

Les pratiques vis-à-vis de la CRPC sur conversion sont plus diverses. Certains parquets l'avaient initialement écartée (tel était le cas du TGI de Grasse) avant de revoir leur position compte tenu de l'avantage escompté pour « alléger » les audiences.

A Nantes, dans un premier temps du moins, la CRPC est laissée à la seule initiative du parquet afin, en particulier, de faciliter la maîtrise de l'audiencement -une évaluation au terme d'un délai d'un an permettrait éventuellement d'élargir les conditions de mise en œuvre de la procédure à l'initiative du mis en cause et de son conseil.

La grande majorité des parquets mettent donc aujourd'hui en œuvre la CRPC à la suite d'une convocation à cette fin de la personne intéressée.

Certaines modalités de recours à la CRPC échappent néanmoins aux catégories précédentes. Le TGI de Reims se distingue par la préparation en amont de la procédure par les délégués du procureur chargés d'orienter parmi les dossiers faisant l'objet d'une convocation par officier de police judiciaire ceux qui, parce que la personne reconnaît les faits et présente des gages de réinsertion, sont susceptibles d'être traités par la voie de la CRPC. La convocation devant le délégué du procureur est alors délivrée dans un délai de trois semaines suivant la réorientation de la convocation par officier de police judiciaire. Si l'intéressé consent à comparaître sur reconnaissance préalable de culpabilité, une nouvelle convocation, mais devant le procureur cette fois, lui est alors remise.

Les conditions dans lesquelles se fait la convocation présentent une grande importance pour la suite de la procédure.

Dans certaines juridictions, un écart important subsiste entre le nombre de personnes convoquées et le nombre de personnes qui se présentent effectivement devant le procureur (en particulier à Bobigny). Les interlocuteurs de la mission ne s'expliquent pas encore parfaitement les raisons de ce décalage qui peut tenir pour une part à un accord donné parfois trop rapidement ou dans l'ignorance de certains aspects de la procédure – comme l'obligation de l'assistance d'un conseil. Il apparaît donc essentiel que l'**information la plus complète possible** puisse être donnée par l'officier ou l'agent de police judiciaire à la personne intéressée en amont de la procédure.

• *La procédure devant le procureur de la République : des pratiques très convergentes*

La procédure devant le procureur de la République, définie à l'article 495-8 du code de procédure pénale, s'organise selon un schéma très largement partagé par les juridictions. Le procureur rappelle les faits (et, le cas échéant, les éléments contenus dans le casier judiciaire), il invite l'auteur à s'exprimer puis donne la parole à l'avocat. En effet, si l'article 495-8 ne

prévoit pas expressément que le procureur entend l'avocat, cette pratique semble néanmoins s'être imposée.

Le procureur de la République propose alors la peine puis l'intéressé et son avocat se retirent pour en discuter. La personne peut alors faire connaître au procureur sa décision – ou éventuellement, mais le cas semble rare, son intention d'utiliser le délai de réflexion de dix jours que la loi lui reconnaît.

Autour de ce schéma commun, quelques variations peuvent cependant être relevées. Dans certains cas, la proposition envisagée par le parquet est adressée à l'avance à l'intéressé - ainsi au TGI de Cambrai, elle est transmise aux avocats dans les quinze jours précédant la comparution. Le TGI de Bastia envisage de procéder prochainement de la même façon.

Sans doute faut-il ici lever une ambiguïté qui a nourri nombre de malentendus : il n'y a pas de « *négociation* » sur la peine. Celle-ci impliquerait un marchandage difficilement concevable dans la mesure où la personne intéressée n'a rien à « *échanger* » contre une peine qui serait plus favorable – la culpabilité et la qualification des faits étant acquises avant la comparution devant le procureur. En revanche, la pratique confirme la réalité d'un **dialogue** qui peut conduire le parquet à modifier la proposition d'abord envisagée à la lumière de la personnalité de l'auteur des faits ou des circonstances de l'infraction.

L'organisation matérielle de la procédure devant le procureur ne paraît pas présenter de difficultés particulières. A titre d'exemple, à Nantes, ces comparutions –appelées, dans cette juridiction, « *audiences de cabinet* » pour les distinguer de l'audience publique devant le juge du siège– se tiennent deux fois par semaine de 8 heures 30 à 11 heures dans une salle du TGI – entre 10 et 15 personnes sont reçues, deux personnes étant convoquées chaque demi-heure.

• *Les peines : le caractère encore exceptionnel de l'emprisonnement ferme*

Aux termes de l'article 495-8 du code de procédure pénale, les peines sont proposées par le procureur de la République et déterminées conformément au principe de l'individualisation des peines. A la différence de la composition pénale, des peines d'emprisonnement ferme peuvent être proposées mais sous une double condition : le *quantum* prononcé ne peut excéder un an ni dépasser la moitié de la peine encourue.

Aujourd'hui, les parquets qui proposent des peines d'emprisonnement ferme apparaissent minoritaires.

Parmi les juridictions visitées par la mission, seuls les tribunaux de grande instance de Paris et de Laval entrent dans ce cas de figure. Le parquet de Laval se distingue encore par le fait qu'il ne propose **que** des peines d'emprisonnement ferme ou mixte. Le parquet de Toulon propose, quant à lui, des peines d'emprisonnement avec sursis et envisage des peines fermes mais cette dernière évolution est contestée par le barreau.

La plupart des juridictions apparaissent, à ce jour, réticentes à utiliser toutes les possibilités ouvertes par le législateur. Ainsi à Nantes, le parquet estime que les atteintes à la liberté exigent au préalable de véritables débats et confrontations entre l'accusation et la défense –et qu'à ce titre, elles ne peuvent entrer dans le cadre de la CRPC.

Hormis les peines d'emprisonnement ferme, l'éventail des sanctions proposées comporte, comme au tribunal de grande instance de Lyon, l'amende, le stage de lutte contre l'alcoolisme, le travail d'intérêt général, la peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve.

L'échelle des peines proposées prend en compte le plus souvent la jurisprudence du tribunal. Elle a fait l'objet en amont d'une concertation entre le parquet et le siège. Néanmoins, dans leur majorité, les parquets proposent des peines inférieures à celles qui auraient été prononcées dans le cadre d'une audience correctionnelle classique. La logique de la procédure –que traduit en particulier la division par deux du maximum de la peine d'emprisonnement encourue– appelle une telle réduction afin, comme le précisait d'ailleurs la circulaire du 2 septembre 2004, « *d'inciter la personne à accepter la proposition du procureur* ».

Cette « prime » est jugée parfois excessive mais il est toujours loisible au juge du siège de ne pas homologuer la peine s'il l'estime insuffisante. Telle est d'ailleurs la principale justification des refus d'homologation. Ces derniers demeurent cependant limités. Le taux d'homologation atteste ainsi que les peines proposées par le parquet restent dans l'ensemble appropriées.

Certains cas de peines supérieures aux pratiques habituelles des juges du siège ont été rapportés à la mission mais ils apparaissent marginaux.

- *L'audience d'homologation*

A l'issue de la comparution devant le procureur et s'il accepte la peine, l'intéressé est « *aussitôt* » présenté devant le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui, saisi par le procureur de la République d'une requête en homologation. Les termes de la loi impliquent que l'homologation ait lieu le **jour même** du passage devant le procureur. Certains barreaux ont fait état à la mission d'information de longs délais d'attente entre ces deux stades de la procédure (trois heures à Lyon, par

exemple). Dans certaines juridictions comme le TGI d'Ajaccio, l'organisation de l'audience d'homologation le jour même peut soulever certaines difficultés matérielles qui expliquent d'ailleurs en partie que la CRPC n'ait pas été davantage développée.

L'audience d'homologation dont le déroulement est prévu à l'article 495-9 du code de procédure pénale, comporte quatre temps :

- l'audition de la personne et de son avocat au cours de laquelle le juge s'assure en particulier que la personne reconnaît les faits qui lui sont reprochés et accepte la peine proposée par le procureur de la République ;

- la vérification des faits et de leur qualification juridique ;

- la décision d'homologation ou de non homologation de la peine (dont le choix, comme le précise l'article 495-11, doit être justifié au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de l'auteur) ;

- en cas d'homologation, la lecture de cette ordonnance.

Le Conseil constitutionnel, saisi de la loi du 9 mars 2004, avait estimé que dès lors que le jugement d'une affaire pénale pouvait conduire à une peine privative de liberté, il devait donner lieu à une **audience publique**. Il a censuré en conséquence la disposition selon laquelle l'audience de la personne poursuivie se tenait en chambre du conseil<sup>1</sup>. La loi n° 2005-847 du 26 juillet 2005 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la CRPC a tiré les conséquences de cette décision en prévoyant que l'ensemble de la procédure devant le président du tribunal de grande instance se déroulait en audience publique.

Les juridictions les plus importantes ont mis en place des audiences d'homologation spécifiques (deux audiences par semaine à Lyon traitant chacune une douzaine d'affaires ; une audience hebdomadaire à Paris) ; les juridictions de taille moindre organisent généralement les audiences d'homologation dans le cadre des audiences correctionnelles classiques.

Dans le premier cas de figure, le parquet est absent, dans le second, il est le plus souvent présent.

La question d'une présence obligatoire du parquet lors de l'audience d'homologation a fait l'objet de débats approfondis sur lesquels votre rapporteur ne reviendra pas et qui sont désormais tranchés par la loi précitée

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004.

du 26 juillet 2005 aux termes de laquelle la participation du ministère public présente un caractère facultatif<sup>1</sup>.

Comme l'ont indiqué les magistrats du siège à la mission, cette présence peut être utile s'il s'agit de donner les éclaircissements nécessaires – en particulier dans le cadre de certains contentieux techniques- sur le choix de la peine proposée. Cependant, selon plusieurs magistrats, l'absence du parquet est aussi susceptible de favoriser une plus grande liberté d'expression de la part de l'auteur des faits et permet au siège de mieux s'assurer, d'une part, de la reconnaissance des faits et, d'autre part, de l'acceptation de la peine par la personne intéressée.

En tout état de cause, plusieurs magistrats de siège ont souligné devant votre mission la qualité particulière de cette audience plus calme et sereine que l'audience d'homologation classique.

## **2. Une procédure dont la valeur ajoutée apparaît plus en termes qualitatifs que quantitatifs**

L'institution de la CRPC répondait, il convient de le rappeler, à deux préoccupations : alléger les audiences correctionnelles des contentieux les plus simples ou les plus répétitifs, favoriser une mise en œuvre de la justice moins fondée sur la confrontation que sur la compréhension, une justice plus « humaine », mieux comprise et, partant, mieux exécutée. C'est à l'aune de ce double objectif -plus quantitatif pour le premier, plus qualitatif pour le second- qu'il convient d'établir une première évaluation de cette procédure.

### *• Une appréciation encore délicate du gain de temps permis par la CRPC*

La CRPC a-t-elle permis de traiter de manière plus rapide des contentieux soumis jusqu'alors à d'autres voies procédurales ? A cette question, la réponse diffère selon la taille des juridictions.

Dans les tribunaux de taille moyenne ou modeste, la CRPC peut se substituer en partie à la comparution immédiate qui, compte tenu des moyens humains qu'elle mobilise -collégialité, greffe, forces de l'ordre- représente parfois une procédure lourde à mettre en place. En effet, la CRPC apparaît plus simple, même si elle couvre un champ d'infractions plus restreint.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 409 de M. François Zocchetto sur la proposition de loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (Sénat, 2004-2005).

A titre d'exemple, les statistiques du TGI de Laval semblent montrer une réduction du nombre de comparutions immédiates à mesure de la montée en puissance de la CRPC<sup>1</sup>.

En revanche, ces juridictions connaissent moins de difficultés d'audience que des tribunaux de taille plus importante et, dans ce contexte, l'intérêt de substituer la CRPC à des audiences correctionnelles classiques revêt une moindre acuité.

La situation est inverse pour les tribunaux de grande instance confrontés à un flux important d'affaires. Dans ces juridictions, en effet, la comparution immédiate s'est vue dédier des audiences spécifiques organisées à intervalles réguliers. Le « gain » de temps permis par la CRPC au regard d'une procédure bien rodée n'apparaît pas évident comme l'ont confirmé les témoignages recueillis par la mission auprès des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Lyon et Nantes. En revanche, elle pourrait « mordre » sur d'autres modes de poursuite –citation directe ou convocation par officier de police judiciaire- et alléger, à terme, des audiences correctionnelles aujourd'hui souvent saturées.

Il semble par ailleurs que la CRPC puisse conduire à poursuivre des infractions qui, aujourd'hui, ne font pas l'objet d'un traitement pénal. Tel pourrait être en particulier le cas de certaines infractions économiques. Ainsi, un procureur de la République a indiqué qu'il proposerait la CRPC au directeur d'une entreprise importante située dans son ressort et contre lequel il n'aurait autrement pas engagé de poursuites compte tenu de l'impact négatif d'un procès en correctionnelle pour l'image de l'entreprise.

Dans tous les cas de figure, la mise en œuvre de la procédure s'est traduite par un **transfert de charge du siège vers le parquet**. Cependant, celui-ci a accueilli avec faveur le nouveau dispositif et s'est organisé en conséquence.

S'il est sans doute encore difficile de se prononcer, faute de recul suffisant, sur le gain de temps qu'apporterait la procédure, les avantages qualitatifs apparaissent, quant à eux, avérés.

- *Vers une justice mieux comprise ?*

Au regard des autres modes de poursuite, la CRPC présente un triple avantage.

En premier lieu, elle a permis de redonner au **débat sur la peine** une place parfois négligée dans l'audience correctionnelle classique.

---

<sup>1</sup> Le nombre de comparutions immédiates sur 12 mois s'élève à 24 en mai 2005 (contre 29 en mai 2004), tandis que 9 CRPC ont été mises en œuvre entre octobre 2004 et juin 2005.

Le déplacement du débat de la culpabilité vers la sanction permet de mieux adapter celle-ci aux circonstances de l'infraction et à la personnalité du délinquant.

Tel est le deuxième atout de cette procédure : une plus grande **individualisation** de la peine.

Procédure « *plus humaine* », « *sur mesure* », « *cousu main* »... : siège et parquet confondus, les magistrats ont généralement souligné, devant la mission, l'effort de **personnalisation de la sanction**. Significative à cet égard, apparaît l'évolution du barreau que la mission a pu mesurer au fil du déroulement de ses travaux. En effet, d'abord très réticents à l'égard du nouveau dispositif, les avocats lui manifestent désormais un réel intérêt comme en témoignent d'ailleurs les CRPC mises en œuvre à leur initiative dans plusieurs juridictions<sup>1</sup>.

L'infléchissement de la position initiale du barreau s'explique d'abord par la possibilité offerte par la CRPC d'éviter l'opprobre d'un procès en correctionnelle et la publicité qui s'y rattache, en particulier dans les ressorts les moins importants. En effet, même si l'audience d'homologation est publique, elle présente en principe une grande brièveté et partant, paraît moins stigmatisante en particulier pour les primo-délinquants. L'essentiel s'est en effet joué devant le procureur et dans ce cadre, l'expression de l'auteur des faits est plus libre et spontanée. Aussi beaucoup d'avocats reconnaissent-ils que lors de la réunion avec le procureur, prévaut une qualité d'écoute des magistrats plus grande que dans le cadre du circuit de droit commun. Dès lors, la sanction apparaît mieux ajustée. Ce sentiment rejoint celui exprimé par les représentants du parquet. Il ne semble pas exister, comme certains le redoutaient, de peines tarifées. Sans doute des barèmes ont-ils été établis, bien que certains parquets refusent le terme, qui permettent de garantir l'égalité de traitement du justiciable. Néanmoins, les témoignages recueillis par la mission semblent attester que les procureurs n'hésitent pas à réduire la peine initialement envisagée au vu des explications de l'intéressé et des éclairages apportés sur sa personnalité et sa situation familiale, professionnelle ou sociale.

Enfin, la CRPC permet une **exécution** de la peine dans de **bonnes conditions** : d'une part, la sanction est acceptée, d'autre part, elle est, en principe, immédiatement exécutée. Ainsi à Nantes, le condamné est immédiatement orienté vers le bureau d'exécution des peines, mis en place dans cette juridiction, afin que soient arrêtées les modalités d'exécution des sanctions prononcées.

---

<sup>1</sup> Un procureur de la République a même indiqué que, dans sa juridiction, l'entretien avec l'intéressé et le représentant du parquet se déroulait dans les locaux du palais de justice habituellement réservés au barreau.

### 3. Des ajustements envisageables à la lumière d'une plus longue expérience

Les auditions auxquelles la mission a procédé ainsi que les déplacements qu'elle a effectués ont permis également de mettre en évidence certaines difficultés ou limites liées à la mise en œuvre de la CRPC. Les inquiétudes relatives à la place de la victime dans le déroulement de la procédure semblent cependant devoir être dissipées.

- *Les droits de la victime*

Ils sont garantis par trois dispositions prévues à l'article 495-13 du code de procédure pénale :

- si la victime est identifiée, elle est informée sans délai et par tout moyen de cette procédure et invitée à comparaître en même temps que l'auteur des faits, accompagnée, le cas échéant, de son avocat lors de l'audience d'homologation, pour se constituer partie civile et demander réparation ; le président pourra même statuer en son absence comme en matière de comparution immédiate, si elle a demandé réparation du préjudice pendant l'enquête ;

- si la victime n'a pu exercer ce droit, le procureur de la République doit l'informer de son droit de lui demander de citer l'auteur des faits à une audience du tribunal correctionnel statuant sur intérêt civil ;

- en tout état de cause, la victime peut faire appel de l'ordonnance d'homologation.

Sans doute, malgré ces garanties, la victime peut-elle être « frustrée » d'un vrai débat devant le juge du siège. Cependant, l'ensemble des pratiques concordent sur ce point : la CRPC est mise en œuvre avec beaucoup de précaution lorsque sont en cause les intérêts des victimes.

En revanche, une attention vigilante devra être accordée à trois autres interrogations.

- *Des pratiques disparates selon les juridictions*

Les pratiques des juridictions peuvent encore présenter **certaines disparités**. Celles-ci doivent cependant être analysées comme des **écarts par rapport à une moyenne** –les TGI ayant dans leur grande majorité suivi des orientations similaires. En outre, ces écarts devraient s'estomper au fur et à mesure de la montée en puissance du dispositif. Il importe en tout cas que l'**ensemble des possibilités** ouvertes par le législateur et, en particulier, la faculté pour le parquet de proposer des peines d'emprisonnement ferme, **puissent être utilisées**.

- *Les moyens des greffes insuffisants*

Les moyens des **greffes** ne paraissent pas être adaptés à cette nouvelle procédure. Ainsi, selon Mme Naïma Rudloff, secrétaire générale de Force-ouvrière- magistrats, du fait d'effectifs insuffisants, le président d'un tribunal de grande instance a décidé de ne mettre en place la CRPC que si celle-ci n'impliquait pas la présence d'un greffier, alors même que le parquet estime indispensable une telle présence lors de l'audience d'homologation.

Au cours de la table ronde organisée avec les représentants des syndicats des greffes, une double critique a été formulée : d'une part, l'insuffisance de formation du personnel au nouveau dispositif et, d'autre part, l'inadaptation des moyens informatiques aux formalités requises par la procédure.

Sur ce dernier point, les responsables du greffe du tribunal de grande instance de Nîmes ont précisé que la CRPC impliquait l'édition de quatre documents différents<sup>1</sup>.

Cependant, selon le président du tribunal et un magistrat du parquet, les pièces d'exécution étant jointes à la procédure, la CRPC permettrait de faire l'économie de la phase d'exécution qu'implique le jugement correctionnel classique. A terme et sous réserve qu'un instrument informatique efficace puisse être mis en place, le nouveau dispositif pourrait ainsi permettre un gain de temps.

- *La présence de l'avocat requiert une meilleure information*

A l'initiative du Sénat, le dispositif prévoit que la personne ne peut renoncer à son droit d'être assistée par un avocat. Cette disposition soulève en pratique quelques difficultés.

En effet, la personne n'est pas toujours suffisamment informée de cette exigence au moment où une CRPC lui est proposée : ainsi, comme le cas en a été rapporté, notamment au tribunal de grande instance de Bobigny, les personnes convoquées se présentent souvent sans avocat, ce qui rend impossible la mise en œuvre de la procédure.

Or, une **meilleure information** permettrait aux intéressés dont les ressources sont insuffisantes, d'entamer auparavant les démarches nécessaires auprès du bureau de l'aide juridictionnelle. Quant aux personnes qui ne sont pas susceptibles de bénéficier de l'aide juridictionnelle, elles comprennent parfois mal l'obligation de la présence de l'avocat dès lors qu'elles admettent leur culpabilité.

---

<sup>1</sup> *Le procès-verbal de proposition de peine, la requête en homologation d'une proposition de peine, le procès-verbal de comparution devant le magistrat homologateur et l'ordonnance d'homologation.*

Néanmoins, la **présence de l'avocat demeure pour la mission d'information la garantie** qu'aucune pression ne s'exerce sur le délinquant comme tel pourrait être le cas dans un huis clos avec le procureur. A cet égard, il importe d'ailleurs de relever que la CRPC peut être proposée à l'auteur des faits dans le cadre d'**une garde à vue** alors même qu'il peut ne pas être assisté de son conseil. La situation dans laquelle se trouve l'intéressé n'est pas nécessairement propice à un libre consentement. **Un encadrement plus rigoureux de cette possibilité pourrait être envisagé.**

- *Des perspectives d'évolution favorables*

La mise en œuvre de la CRPC semble avoir démenti les appréhensions initiales qu'elle avait suscitées. Elle ouvre la perspective d'un traitement différent de l'infraction pénale inscrit davantage dans une logique de dialogue et de compréhension de la sanction. Aussi doit-elle être encore développée. Sans doute est-il prématuré d'étendre aujourd'hui le champ d'application de la CRPC. Cependant, les premiers résultats encourageants de sa mise en place permettent d'envisager deux pistes d'évolution possibles.

En premier lieu, la **CRPC** pourrait être **étendue** à d'autres catégories de **contentieux à caractère répétitif** mais qui sont passibles de peines d'emprisonnement supérieures à cinq ans. Tel pourrait être le cas par exemple de la **falsification de chèque** pour laquelle est encourue une peine d'emprisonnement de sept ans.

Ensuite, comme l'a d'ailleurs suggéré M. Jean-Yves Leborgne, président de l'association des avocats pénalistes, la CRPC pourrait être envisagée, dans le cadre du circuit judiciaire « long », au terme de l'instruction préparatoire dès lors que la phase préparatoire a été approfondie et que les faits sont acquis.

## **II. LES VOIES D'UNE JUSTICE RAPIDE ET ÉQUITABLE**

### ***A. L'ADAPTATION DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE***

L'introduction des procédures accélérées de jugement n'est pas sans conséquence sur le rôle des acteurs de la chaîne pénale, conduits non seulement à faire évoluer leurs pratiques professionnelles mais également à rechercher un nouvel équilibre dans les relations qu'ils nouent entre eux.

## **1. Un magistrat du siège conforté dans son rôle de garant des droits du justiciable**

La mise en oeuvre des procédures accélérées de jugement induit un positionnement nouveau des magistrats du siège au sein de l'institution judiciaire. Comme l'a souligné M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, il n'est plus fait « *appel au juge dans sa fonction « jugeante » mais dans sa fonction d'homologation ou de validation* ».

Cette **mission** a d'ailleurs été **consacrée** par le **Conseil constitutionnel**. Dans sa décision n° 95-360 DC du 2 février 1995, celui-ci a en effet censuré le législateur à l'occasion de la première ébauche de la composition pénale (dénommée alors injonction pénale), considérant que le prononcé et l'exécution des mesures concernées « *même avec l'accord de la personne susceptible d'être pénalement poursuivie, ne peuvent, s'agissant de la répression de délits de droit commun, intervenir à la seule diligence d'une autorité chargée de l'action publique* ». Il avait jugé indispensable que les sanctions proposées par le parquet fassent l'objet d'une décision rendue par une autorité de jugement et qu'un magistrat du siège intervienne.

Le rôle imparti au magistrat du siège dans le cadre de ces nouvelles procédures accélérées en matière pénale n'affecte pas l'exercice de ses **prérogatives qui sont autant de garanties pour le justiciable**.

D'une part, le **refus d'homologation** est lourd de contraintes pour le parquet, qui doit alors réviser sa position. Les magistrats du siège sont les seuls à décider de la suite à donner à la proposition du parquet qui ne les lie nullement.

D'autre part, comme l'a souligné M. Bruno Cotte, président de la chambre criminelle de la Cour de cassation, la **vérification de la régularité de la procédure** constitue une tâche essentielle, plus particulièrement s'agissant des procédures rapides et requiert, à cet égard, un grand professionnalisme. Comme l'ont souligné les magistrats du siège du TGI de Nantes à propos de la CRPC, cet aspect nouveau de la mission du juge est loin d'apparaître réducteur : « *la préparation du dossier en amont de la comparution du prévenu permet de contrôler la validité de la procédure et la réalité des faits imputés à l'intéressé ; lors de l'audience, il est demandé au prévenu de confirmer sa reconnaissance des faits et son acceptation de la peine proposée par le parquet. Il est nécessaire d'apprécier la réalité et la sincérité de ce consentement. Cette mission de contrôle de la procédure en ses éléments factuels et légaux est différente de celle évoquée lors d'une audience classique mais essentielle.* »

Cette évolution des fonctions dévolues aux magistrats du siège ne semble pas critiquable en tant que telle dès lors qu'elle **ne prive pas ces**

**derniers de leur rôle premier qui est de juger.** Or, un des objectifs des nouvelles procédures accélérées de jugement est précisément de leur permettre de disposer d'une plus grande disponibilité pour « mieux juger » en se recentrant sur les affaires qui exigent du temps et sur les procédures les plus complexes lorsque les faits sont contestés ou lorsque l'enjeu est plus important au regard de la privation de liberté.

Les représentants du syndicat de la magistrature entendus par la mission estiment au contraire que le rôle des magistrats connaît un affaiblissement regrettable susceptible de créer un déséquilibre institutionnel entre le siège et le parquet.

L'appréciation des magistrats du siège qui appliquent ces procédures au quotidien apparaît nuancée.

Certains magistrats éprouvent des difficultés à trouver leur place dans la composition pénale et considèrent que le rôle le plus intéressant revient aux délégués du procureur qui ont un contact direct avec le mis en cause et peuvent alerter le parquet sur l'inadaptation de la peine. D'autres magistrats ont une position encore plus radicale et estiment que toute sanction doit procéder d'une initiative de l'autorité de jugement.

*A contrario*, certains magistrats approuvent cette nouvelle forme de réponse pénale, considérant qu'elle s'inscrit harmonieusement dans l'ordonnement juridique entre le rappel à la loi et l'audience.

De même, la CRPC suscite un même sentiment mitigé chez les magistrats du siège, plusieurs d'entre eux regrettant de n'avoir que le choix d'entériner ou de refuser la proposition du parquet.

Cependant, le rôle du magistrat homologateur est loin d'être seulement formel : il doit non seulement vérifier la régularité de la procédure d'enquête mais aussi la réalité des faits et leur qualification juridique et cette vérification implique que le juge soit intimement convaincu de la culpabilité de l'intéressé et d'accord sur la qualification retenue (art. 459-9 du code de procédure pénale).

Ensuite, le magistrat doit vérifier que la personne reconnaît les faits et accepte la peine proposée (art. 495-11 du code de procédure pénale) ; enfin, il devra examiner la légalité mais aussi la proportionnalité de la peine proposée au regard notamment des circonstances de fait et de la personnalité du délinquant (art. 495-11 du code de procédure pénale).

## **2. Un profond changement de métier pour les magistrats du parquet : « de la poursuite à la détermination de la peine »**

A la différence des magistrats du siège pour lesquels une mission nouvelle (contrôler) ne fait que s'ajouter à celle qui demeure le coeur de leur fonction (juger), les magistrats du parquet sont confrontés à un **changement profond de leur métier**.

Ceux-ci prennent en effet **une part de plus en plus importante dans la prise de décision**. Selon M. Jean-Louis Nadal, « *la fonction de juger s'est partiellement déplacée, le magistrat du parquet devenant une partie intégrante du jugement* ».

Deux facteurs expliquent cette évolution.

D'une part, la **multiplicité des réponses pénales** mises à la disposition du parquet lui donne un rôle accru. En effet, le choix du mode de poursuite guide *a priori* le choix de la sanction compte tenu de la forte interaction entre la procédure choisie et le type de peine prononcée. Comme l'a rappelé M. Jean-Louis Nadal, le choix qui s'impose au parquet « *n'est plus binaire [-classer ou poursuivre-] mais désormais multiple : doser la juste mesure.* »

D'autre part, le parquet apparaît directement impliqué dans la **détermination de la peine** ou de la sanction. Selon M. Jean-Louis Nadal, l'intervention du parquet s'apparente même à un « *préjugement* ». Pour les hauts magistrats de la Cour de cassation entendus par la mission, ceci rend particulièrement nécessaire le maintien de l'unité de corps entre les magistrats du siège et du parquet.

En outre, elle induit l'acquisition d'une culture différente, « *moins exploratoire et beaucoup plus juridique* », selon l'expression de M. Bruno Cotte. Le parquet ne peut en effet plus s'appuyer sur la seule appréciation du siège mais doit désormais avoir la sienne. De plus, les sanctions qu'il propose doivent présenter une parfaite orthodoxie juridique (imputabilité de l'infraction, qualification juridique des faits, sanction).

Cette mutation du métier de magistrat du parquet impose dès lors que l'accent soit mis sur la formation et sur la rigueur déontologique. L'Ecole nationale de la magistrature semble avoir pris conscience du rôle d'accompagnement qu'elle doit jouer à cet égard. Deux des treize directions d'études consacrées à l'enseignement des fonctions du parquet portent sur le traitement en temps réel des affaires pénales. Par ailleurs, la dernière promotion de magistrats a consacré ses activités d'ouverture et de recherche à la composition pénale et assisté aux premières audiences de CRPC à Paris et Bordeaux.

### 3. Des officiers de police judiciaire « en première ligne »

- *Un rôle déterminant en amont de la procédure*

L'article 41 du code de procédure pénale prévoit que « *le procureur de la République peut procéder lui-même à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de police judiciaire dans le ressort de son tribunal* ».

Le parquet s'appuie largement sur les officiers de police judiciaire (OPJ) dont **le rôle stratégique dans le déroulement de la procédure** a été reconnu par tous les magistrats entendus par la mission.

Les constatations initiales des services enquêteurs sont en effet à la source de la décision, le parquet ordonnant peu de compléments d'enquête dans la suite de la procédure. Le contenu des procès-verbaux dressés par les services de police ou de gendarmerie sert de **fondement au choix de la procédure par le parquet** et **guide la décision qui sera rendue par le tribunal**. Sous l'impulsion du traitement en temps réel, la réactivité et la qualité de l'expression orale des OPJ deviennent essentielles car c'est sur la base de leur compte rendu téléphonique que les magistrats du parquet se décident.

Il arrive même que les magistrats du parquet sollicitent l'avis des OPJ sur la qualification d'une infraction ou sur l'orientation de la procédure<sup>1</sup>.

La **fiabilité de l'enquêteur**, interlocuteur privilégié du parquet, conditionne donc fortement la réussite de la procédure. Elle est un sujet de préoccupation pour plusieurs magistrats.

En effet, une **dégradation de la qualité des procédures** a parfois été constatée par le corps judiciaire.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- les enquêtes sont de plus en plus souvent confiées à des **agents de police judiciaire** (APJ), moins gradés que les OPJ et dont le **niveau de qualification n'est pas toujours suffisant**. De plus, au sein même des fonctionnaires ayant la qualité d'OPJ – accessible aussi bien aux commissaires, aux officiers (lieutenants, capitaines, commandants) qu'aux gradés des gardiens de la paix (brigadiers) et aux gardiens de la paix-, le niveau n'est pas homogène ;

- de nombreux magistrats se plaignent de ne **pas être suffisamment en contact** avec les **OPJ les plus gradés de la police** (commissaires et

---

<sup>1</sup> *Tel est par exemple le cas à Lyon.*

officiers) **comme de la gendarmerie** (officiers), bien qu'ils estiment que ces derniers ont un **rôle important** à jouer dans la conduite des enquêtes en supervisant l'activité des enquêteurs, en hiérarchisant les affaires selon leur importance et leur complexité et en opérant un travail de tri pour déterminer l'orientation des affaires.

Un colonel de gendarmerie entendu à Lyon a d'ailleurs reconnu que les commandants de brigades étaient accaparés par de multiples tâches - notamment liées à la politique de la ville-, et n'étaient de ce fait pas toujours en mesure de s'impliquer réellement dans les enquêtes. Ainsi, le contact s'établit bien souvent directement entre le représentant du parquet et l'APJ sans que la procédure ait fait au préalable l'objet d'un **contrôle de l'échelon supérieur**. M. Olivier Damien, secrétaire général adjoint du syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale, a estimé nécessaire qu'un « *filtre rigoureux soit assuré par la hiérarchie* ».

A cet égard, la réforme des corps et carrières de la police nationale mise en oeuvre depuis juin 2004 qui prévoit une réduction du nombre d'officiers<sup>1</sup> inquiète les magistrats.

La qualité des procédures est également affectée par les **contraintes liées au traitement en temps réel**, en particulier dans **les grands parquets**. En effet, les services de police n'ont parfois pas le sentiment de disposer du temps nécessaire pour exposer tous les détails d'une affaire à cause des délais d'attente, parfois excessifs (45 minutes en moyenne dans les juridictions de grande taille), pour joindre le magistrat du parquet de permanence et du temps d'écoute nécessairement limité dont ils bénéficient de la part de l'autorité judiciaire.

En outre, la **mobilité de plus en plus grande des cadres et des enquêteurs** pose une **difficulté supplémentaire** au parquet en rendant plus délicat le maintien de liens personnalisés et durables. Les magistrats rencontrés à Laval et Bobigny ont notamment insisté sur le fait qu'ils ne connaissaient pas toujours parfaitement les enquêteurs avec qui ils collaboraient en raison d'un taux de rotation des personnels trop élevé.

**La formation juridique des enquêteurs mériterait d'être améliorée.** Plusieurs interlocuteurs rencontrés à Lyon ont indiqué que, notamment s'agissant des APJ dans la gendarmerie comme dans la police, la formation s'effectuait surtout « sur le terrain ».

Les concours de recrutement des gardiens de la paix devraient accorder une place plus importante à la procédure pénale. De même, la formation continue dispensée à ces professionnels devrait encore davantage

---

<sup>1</sup> Aux termes du repyramidage hiérarchique prévu par la réforme statutaire, les effectifs du corps de commandement qui regroupe les officiers qui s'établissent actuellement à 15.000, devraient accuser une forte baisse pour se situer à 9.000 d'ici 2012.

mettre l'accent sur le perfectionnement et l'actualisation des connaissances juridiques<sup>1</sup>.

De plus, dans le cadre de la réforme des corps et carrières mise en œuvre depuis 2004<sup>2</sup>, il conviendra d'être particulièrement vigilant à ce que l'attribution de la qualité d'OPJ à un plus grand nombre de fonctionnaires ne se traduise pas par une détérioration du niveau moyen des connaissances des OPJ constatée par les magistrats.

Enfin, un partenariat entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice paraît souhaitable pour réfléchir au moyen de doter les enquêteurs d'un savoir et d'un savoir-faire suffisants pour être pleinement opérationnels. Les **magistrats du parquet eux-mêmes doivent également s'impliquer pour actualiser le niveau des compétences des services de police**. Ainsi, le parquet de Reims, conscient de cet impératif, organise des réunions avec les services de police à échéance régulière afin de leur exposer les évolutions de la législation.

**Une telle démarche pourrait être adoptée par d'autres parquets et mériterait d'être encouragée par le garde des sceaux.**

- *Des liens étroits avec le parquet*

Les relations étroites qui lient le parquet aux services enquêteurs supposent qu'une grande confiance s'instaure entre eux et que le **parquet** trouve la **disponibilité nécessaire** pour exercer un **contrôle effectif** sur les officiers ou les agents de police judiciaire.

A cet égard, la situation paraît satisfaisante. Comme l'a souligné M. Christian Raysséguier, inspecteur général des services judiciaires, « *le traitement en temps réel a permis de réduire la césure entre le parquet et les services de police. Les services de police semblent satisfaits du mode de suivi de l'action publique par le parquet.* »

#### **4. Des fonctionnaires des greffes découragés**

- *Des moyens humains et matériels notoirement insuffisants*

Tous les représentants des personnels des greffes comme les chefs de juridiction entendus devant la mission d'information ont dénoncé **l'insuffisance des moyens humains et matériels**. Ainsi, les TGI de Bobigny et de Lyon comptaient en mai dernier respectivement 60<sup>3</sup> et 22 postes vacants. Le TGI de Toulon, à la même époque, ne dénombrait que 83 postes

---

<sup>1</sup> Cette priorité a d'ailleurs été inscrite dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n° 2002-1094 du 29 août 2002.

<sup>2</sup> Qui prévoit de rééquilibrer le ratio OPJ-APJ actuellement de 1 pour 4 en le portant à près de 8 pour 10.

<sup>3</sup> Soit près de 20 % de l'effectif.

effectivement pourvus sur les 103 théoriques et Nanterre seulement 240 sur les 297 postes budgétaires.

**Ce constat n'est pas nouveau. Cependant, le caractère procédural des nouvelles formes de réponse pénale alourdit les tâches confiées au greffe.**

Si la mise en oeuvre de la composition pénale -pour une large part confiée aux délégués du procureur- sauf dans quelques rares juridictions<sup>1</sup>, semble peu solliciter le greffe, tel n'est pas le cas de la CRPC et de l'ordonnance pénale. Ainsi, celle-ci implique la saisie des données nominatives, de la qualification de l'infraction, de la sanction, ce qui engendre un surcroît de travail.

Le président du TGI de Nanterre, M. Jacques Degrandi, a expliqué à la mission que l'ordonnance pénale n'avait pu être développée à sa juste mesure en 2004, faute d'un effectif des greffes suffisamment étoffé. Il a ajouté que la priorité donnée à cet instrument en 2005 avait conduit à prélever des fonctionnaires chargés de l'accueil.

**Dans ce contexte de pénurie de moyens humains, la mise en oeuvre des procédures accélérées de jugement ne fait donc qu'accroître les difficultés de fonctionnement des juridictions.**

**Cette situation est regrettable.**

Comme l'a déjà souligné notre collègue M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis des crédits affectés aux services généraux de la justice par la loi de finances pour 2005<sup>2</sup>, le rythme des créations d'emplois de fonctionnaires des greffes réalisées par les trois précédents budgets s'est révélé décevant eu égard aux engagements pris par le gouvernement<sup>3</sup>.

De plus, même si le projet de loi de finances pour 2006 prévoit le recrutement de 651 fonctionnaires des greffes, ces renforts combleront principalement les postes vacants et les départs à la retraite. En effet, le nombre de créations nettes d'emplois de fonctionnaires des greffes -11- prévu par le projet de budget est très loin de répondre aux besoins de l'institution judiciaire.

**Les moyens informatiques mis à la disposition des personnels des greffes ne leur permettent pas davantage d'exercer leurs missions dans de bonnes conditions.**

---

<sup>1</sup> Ainsi, à Nîmes, il existe un service du greffe chargé du suivi de cette procédure.

<sup>2</sup> Voir Avis n° 79 – tome IV (Sénat, 2004-2005) au nom de la commission des Lois, pages 13 à 15.

<sup>3</sup> Moins de 40 % des créations d'emplois annoncées par la programmation quinquennale.

En premier lieu, certaines juridictions sont sous-équipées en matériel informatique au point que les données chiffrées de la composition pénale résultent encore d'un comptage manuel (à Toulon).

**Ensuite, l'outil informatique** de plusieurs juridictions semble **obsolète : les logiciels actuels ne sont pas adaptés aux formalités** imposées par les procédures nouvelles.

Ainsi, à Toulon, la mise en place de la CRPC s'est traduite par un doublement du temps de travail du greffe compte tenu du nombre de documents différents à éditer (quatre). M. Jean-François Kriegk, président du TGI de Nîmes, a indiqué que le greffe ne traitait que quatre dossiers en une heure.

**La mission estime indispensable une mise à niveau de l'outil informatique dans les juridictions.**

D'ailleurs, le ministère de la justice a pris conscience de ces difficultés et travaille à l'élaboration d'un logiciel plus moderne dénommé « Cassiopée » adapté aux besoins induits par les nouveaux modes de réponse pénale. Toutefois, celui-ci ne devrait pas être opérationnel avant 2007, ce qui place les juridictions dans une situation difficile jusqu'à cette échéance.

- *Des professionnels inquiets face à la diversité des procédures*

La mise en oeuvre des procédures accélérées de jugement inquiète fortement les fonctionnaires des greffes.

La multiplication de nouveaux instruments amplifie la **complexité de la procédure pénale** et, partant, **fragilise le métier de greffier**. Plusieurs greffiers entendus par la mission ne s'estiment plus en mesure d'assumer leur rôle, pourtant essentiel, de garant de la procédure.

Une greffière en chef entendue à Nîmes a en particulier souligné le **désarroi des fonctionnaires** face à cette situation. En effet, les délais, les pièces figurant dans le dossier, les voies de recours diffèrent fortement d'une procédure à l'autre. Par exemple, l'opposition à l'ordonnance pénale obéit à des modalités spécifiques qui échappent parfois au greffe. La diversité des procédures et leur évolution législative sont sources d'erreurs et rendent difficile l'actualisation des connaissances. Il arrive parfois que le greffe confonde les imprimés et les délais ou oublie des pièces ou un avis à notifier comme cela a pu être souligné devant la mission.

Tous les fonctionnaires des greffes ont insisté sur « *le climat de stress et d'insécurité juridique permanente* » qui régnait dans les juridictions dans un contexte où la rapidité doit primer. Ainsi que l'ont souligné les représentants de la CFDT au cours de la table ronde organisée par la mission : « *au nom de la rapidité, tout est mal fait* ». Les personnels de greffe ont fait

état de leurs difficultés à hiérarchiser les degrés d'urgence face au trop grand nombre de réponses pénales possibles et souhaitent une « *normalisation du travail* » passant par des règles plus simples.

Ceux-ci ne s'estiment pas en mesure de « *digérer* » les innovations législatives successives et souhaitent vivement une pause législative.

Enfin, la mise en place des procédures nouvelles exige un effort de formation des personnels. Or, compte tenu des nombreuses vacances de postes et de l'alourdissement des tâches liées au traitement des procédures, les fonctionnaires des greffes avouent consacrer trop peu de temps à leur formation. Ceux-ci s'estiment, de ce fait, insuffisamment armés pour appliquer les nouveaux instruments de politique pénale.

Selon l'Union syndicale autonome justice (USAJ), il serait opportun qu'une **formation soit dispensée préalablement à l'entrée en vigueur des réformes nouvelles** et non l'inverse comme tel est le cas actuellement. De même, cette organisation syndicale souhaiterait que l'Ecole nationale des greffes et l'Ecole nationale de la magistrature se rapprochent pour diffuser des synthèses pédagogiques des nouvelles mesures à mettre en oeuvre.

**La mission souhaite que le ministère de la justice prenne en compte ces attentes et dispense une formation de qualité sur la mise en oeuvre des réformes récentes (loi du 9 mars 2004 notamment) pour redonner confiance aux fonctionnaires des greffes dans l'exercice de leurs fonctions.**

## **5. Des services pénitentiaires d'insertion et de probation en proie à une « crise des vocations »**

- *Une charge de travail accrue par de nouvelles responsabilités en matière d'enquêtes sociales*

La loi du 9 mars 2004 a profondément changé la nature des missions du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) dont la vocation principale consistait à assurer la prise en charge et le suivi des mesures alternatives à l'incarcération.

Un nouveau domaine **-la conduite des enquêtes-** représente une part croissante de l'activité des SPIP désormais chargés d'effectuer :

- les **enquêtes pré-sentencielles**<sup>1</sup> demandées par le parquet en application de l'article 41 du code de procédure pénale. Depuis la loi du

---

<sup>1</sup> *Qui consiste à vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne et à informer le parquet sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé.*

9 mars 2004, celles-ci sont obligatoires avant toute réquisition du parquet ordonnant le placement en détention provisoire, en cas de poursuite contre une personne majeure âgée de moins de vingt-et-un an au moment de la commission de l'infraction lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement et enfin en cas de poursuite selon la procédure de comparution immédiate.

Avant l'entrée en vigueur de cette loi, l'enquête de personnalité, en cas de détention provisoire, était déjà systématiquement pratiquée par quelques SPIP comme celui de Nantes<sup>1</sup>. Mais, cette pratique demeurerait exceptionnelle ;

- les **enquêtes d'aménagement de peine préalable à la mise à exécution des peines d'emprisonnement inférieures à un an** <sup>2</sup>;

- les enquêtes systématiques pour les aménagements de fin de peine.

Le travail d'enquête représente désormais une part importante de l'activité des SPIP.

A Nantes par exemple, le nombre d'enquêtes sociales ordonnées par le parquet s'est accéléré depuis la mise en oeuvre de la loi du 9 mars 2004, passant de 51 en 2003 à 65 en 2004 -dont 44 entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 1<sup>er</sup> janvier). Entre janvier et mars 2005, on en comptait déjà 55. A Bastia, le nombre d'enquêtes de personnalité est passé de 19 en 2002 à 47 pour les huit premiers mois de l'année 2005. A Nîmes, le constat est identique. Selon M. Robert Gelli, procureur de la République, 500 demandes d'enquête ont été adressées au SPIP dans le cadre des procédures accélérées de jugement, ce qui représente un volume équivalent aux activités liées à l'exécution des peines.

Ce surcroît d'activité affecte l'organisation du travail, des permanences quotidiennes, y compris le week-end, devant être assurées, alors que les effectifs sont insuffisants. De ce fait, les personnels récupèrent difficilement les jours d'astreinte et les heures supplémentaires.

Afin d'alléger la charge de travail pesant sur les SPIP, certains parquets, encouragés par le ministère de la justice, confient la conduite des enquêtes à des **associations**. Tel est notamment le cas à Nantes où un projet de convention est en cours pour confier à une association la réalisation des enquêtes.

Le transfert de charge vers des acteurs extérieurs à l'institution judiciaire n'est cependant pas sans soulever certaines questions.

---

<sup>1</sup> Cette démarche résultait d'une initiative du barreau.

<sup>2</sup> En application de l'article 723-15 du code de procédure pénale.

D'une part, il représente une dépense non négligeable pour les juridictions financée sur le montant des **frais de justice**. Or, ce poste budgétaire fait l'objet d'une attention toute particulière compte tenu de sa croissance exponentielle (+ 40 % en deux ans)<sup>1</sup> et du caractère limitatif qui lui a été conféré par la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Les parquets devront donc toujours garder à l'esprit le coût financier de l'intervention des associations et éviter de grever trop lourdement l'enveloppe affectée au tribunal.

D'autre part, les SPIP ont des compétences croisées qui leur permettent de mieux appréhender le passé pénal d'un délinquant qu'une association. Ils peuvent en effet consulter facilement le dossier d'une personne afin de savoir si elle est déjà en sursis probatoire.

Enfin, contrairement aux SPIP dont l'existence est pérenne, la viabilité des associations du secteur pénal est parfois plus aléatoire comme le montre le placement en redressement judiciaire (depuis le 1<sup>er</sup> mars 2004) de l'association chargée de réaliser les enquêtes sociales pour les TGI de Paris, de Bobigny et de Créteil<sup>2</sup>.

- *Une révolution des pratiques, source d'inquiétudes fortes*

L'évolution des missions confiées aux SPIP constitue une véritable « **révolution culturelle** » comme l'a souligné la plupart des personnels d'insertion et de probation.

En effet, la dimension sociale du métier de travailleur social qui implique un travail dans la durée s'efface pour laisser la place à l'urgence, qui devient un aspect incontournable de cette fonction.

Comme cela a pu être souligné à Nîmes par Mme Anne-Marie Masson, directrice du SPIP « *les enquêtes sociales rapides, fondées sur un simple recueil déclaratif de la personne présentée et vérifiées par téléphone ne constituent plus des enquêtes sociales et deviennent surtout rapides. En outre, le temps que chaque travailleur social peut consacrer aux entretiens avec les personnes suivies en milieu ouvert -comme la possibilité de rencontrer les personnes en détention- va se restreindre encore.* »

Cette mutation suscite un sentiment mitigé chez les professionnels.

Une minorité, notamment les plus jeunes, paraît bien accepter cette évolution. Certains personnels expriment même leur satisfaction d'être davantage « *intégrés au circuit judiciaire* », mais craignent d'être débordés.

---

<sup>1</sup> Voir Avis n° 79 – Tome IV (Sénat, 2004-2005) précité, pages 41 à 46.

<sup>2</sup> Il s'agit de l'association de politique criminelle appliquée de réinsertion sociale (APCARS).

Une majorité des personnels d'insertion et de probation en revanche exprime « *un mal être professionnel* » et évoque même le risque « *d'une crise de vocation* ». Ainsi, à Nîmes, les représentants du SPIP ont indiqué que « *la transformation trop rapide des missions du SPIP et la réduction des tâches à caractère social risquent de provoquer un phénomène de rejet, ou une crise interne grave* ».

Les personnels les plus anciens, particulièrement, ne semblent pas avoir été suffisamment préparés à la reconversion que leur imposent les réformes nouvelles et ne l'acceptent pas.

De plus, l'arrivée des effectifs nouveaux programmée par le ministère de la justice pour renforcer les SPIP<sup>1</sup> ne devrait pas être effective sur le terrain avant deux années, ce qui place les professionnels dans une situation délicate compte tenu de l'accroissement de leurs missions.

## **6. Des délégués du procureur désormais incontournables**

Les délégués du procureur sont de plus en plus présents dans le processus judiciaire. Leur rôle s'est particulièrement accru dans la mise en oeuvre des procédures accélérées de jugement : dans la composition pénale qu'ils gèrent la plupart du temps d'un bout à l'autre, au stade de la notification de l'ordonnance pénale, voire même dans de rares cas dans la CRPC<sup>2</sup>.

Depuis la mise en place de la composition pénale, leur nombre a progressé de 45 % entre 2001 et 2004, passant ainsi de 750 à 1.101.

### **• Des partenaires privilégiés du parquet**

Les conditions d'habilitation des délégués résultent d'un décret n° 2001-71 du 29 janvier 2001 récemment modifié par un décret n° 2004-1021 du 27 septembre 2004<sup>3</sup>.

Les candidatures sont instruites par le procureur de la République ou le procureur général<sup>4</sup> puis soumises à l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet soit du tribunal de grande instance soit de la cour d'appel. Depuis 2004, un renforcement du contrôle du parquet est intervenu, les

---

<sup>1</sup> 200 emplois ont été créés en 2005, 80 devraient l'être en 2006.

<sup>2</sup> A Reims par exemple où ils interviennent dans la préparation en amont de la procédure pour distinguer parmi les dossiers faisant l'objet d'une convocation par officier de police judiciaire ceux qui, parce que la personne reconnaît les faits et présente des gages de réinsertion, sont susceptibles d'être traités par la voie de la CRPC (voir I - C - 1).

<sup>3</sup> Ces dispositions sont codifiées aux articles R. 15-33-30 à R. 15-33-37 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Suivant que la compétence du délégué du procureur est étendue au ressort du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel.

délégués du procureur devant désormais être habilités par le procureur de la République ou le procureur général pour une durée probatoire d'un an<sup>1</sup>.

**L'habilitation** concerne soit des **associations** soit des **personnes physiques**.

Les délégués du procureur qui exercent leur fonction en qualité de **personnes physiques** -837- sont **plus nombreux** que ceux qui interviennent dans le cadre du **secteur associatif** -264 (soit 25 %).

Les **politiques d'habilitation des juridictions** à cet égard sont assez **variées**.

Le ministère de la justice a indiqué à la mission qu'au 1<sup>er</sup> février 2005 près de cinquante tribunaux de grande instance répartis dans 13 cours d'appel n'avaient pas recours à une association habilitée mais habilitaient uniquement des délégués « personnes physiques »<sup>2</sup>. Dans de nombreuses juridictions comme à Nîmes, la plupart des candidatures est en pratique sollicitée par le parquet.

Une vingtaine de juridictions<sup>3</sup> (dont Toulon et Nantes) s'appuient uniquement sur une association. Ainsi, à Nantes, l'association d'action éducative (AAE) emploie des salariés à temps plein soumis à une obligation de formation et dont les effectifs évoluent en fonction de la politique pénale du parquet. Comme l'a indiqué une représentante de cette association devant la mission, cette structure entretient des liens étroits avec le parquet qu'elle tient informé de ses projets de recrutement.

Près d'une quarantaine de tribunaux<sup>4</sup> -dont Bobigny qui compte dix délégués- pratiquent la complémentarité entre ces deux modes d'habilitation.

• *Un profil socio-professionnel varié qui permet d'ouvrir la justice à des personnes issues de la société civile*

L'ensemble du corps judiciaire a unanimement salué le travail accompli par les délégués du procureur et souligné leur dévouement et leur disponibilité. Ces acteurs, bien qu'extérieurs à l'institution judiciaire, contribuent véritablement à améliorer la qualité de la justice rendue à l'égard des justiciables.

---

<sup>1</sup> Le décret de 2004 a également instauré une limite d'âge (75 ans) et précisé certaines conditions d'exercice des fonctions en instaurant une prestation de serment et la remise d'un rapport d'activité annuel.

<sup>2</sup> Par exemple à Lyon ou à Périgueux.

<sup>3</sup> Comme l'indique une réponse écrite du ministère de la justice à une question de M. Francis Falala publiée au Journal Officiel du 1er février 2005, pages 1.135 et suivantes, qui fait le point sur la répartition des délégués du procureur par juridiction à la date du 31 juillet 2003.

<sup>4</sup> Même source que précédemment.

L'origine socio-professionnelle variée des délégués du procureur constitue un atout en permettant à la justice de bénéficier de l'expérience de personnes fortement impliquées dans la vie sociale et ayant le sens du contact. En effet, comme l'a indiqué le ministère de la justice à la mission, le **profil des intervenants diffère fortement suivant le cadre dans lequel ils interviennent.**

Les délégués habilités à titre individuel, les plus nombreux, sont très majoritairement des hommes (83 %) retraités (85 %) principalement issus de la police ou de gendarmerie (55 %), de l'enseignement (10 %), du secteur privé (8 %), de la fonction publique (8 %), du secteur médico-social (6 %), ou encore de la magistrature (4 %).

A titre d'exemple, à Nîmes, on compte notamment un ancien officier de gendarmerie retraité, un éducateur auprès du tribunal, un ancien directeur d'assurance ayant exercé les fonctions de conseiller prud'homal, un ancien professeur de gymnastique, une mère de famille. Le profil des délégués présente une particularité dans ce tribunal dans la mesure où la plupart possède déjà une expérience en qualité de médiateurs.

Le recensement des délégués issus du milieu associatif révèle un profil différent. Avec une majorité de femmes (55 %), la répartition homme-femme est plutôt équilibrée par rapport aux délégués personnes physiques. 50 % des intervenants sont salariés, 30 % indemnisés à l'acte et 20 % bénévoles. Les salariés sont le plus souvent recrutés parmi des juristes (30 %), des travailleurs sociaux (25 %), des psychologues (8 %).

A Nantes, la représentante de l'AAE a indiqué que ces professionnels étaient ainsi issus d'horizons différents (travailleurs sociaux, juristes d'entreprise, anciens policiers).

Compte tenu des profils très divers, l'ENM a mis en place une formation déconcentrée qui se décompose en une partie théorique organisée avec le concours des magistrats délégués à la formation (une journée) et une partie pratique (deux jours) dispensée par une équipe de formateurs spécialisés dans la formation des délégués<sup>1</sup>.

• *L'intervention des délégués du procureur : un coût financier qui inquiète les juridictions*

L'externalisation de certaines tâches vers des acteurs extérieurs à l'institution judiciaire allège les tâches des personnels des greffes et du parquet mais représente un **coût supplémentaire non négligeable pour les juridictions.**

En effet, la **rémunération des délégués du procureur** est prise en charge au titre des **frais de justice**. Les modalités de rétribution varient selon,

---

<sup>1</sup> Cette équipe est composée d'un magistrat, d'un délégué du procureur expérimenté et d'un représentant de la protection judiciaire de la jeunesse.

d'une part, la nature de la mesure à mettre en oeuvre<sup>1</sup> et, d'autre part, le type d'habilitation du délégué. En effet, l'intervention des délégués du procureur habilités en qualité de personne physique représente un coût moindre pour les juridictions.

Ainsi, le tarif de la notification de l'ordonnance pénale pour un délégué « personne physique » s'élève à 7,62 euros contre 11,43 euros pour un délégué issu du secteur associatif. La notification d'une mesure de composition pénale avec recueil de l'accord représente un coût de 15,24 euros pour un délégué « personne physique » et de 30,49 euros pour un délégué issu du secteur associatif.

Il a été observé à Bobigny qu'en matière de notification de l'ordonnance pénale, l'intervention du délégué du procureur représentait un coût moyen équivalent à celui engendré par l'envoi des lettres recommandées.

Toutefois, le recours accru aux délégués du procureur a nécessairement pour contrepartie un alourdissement prévisible des frais de justice.

Cette perspective inquiète un grand nombre de chefs de juridiction comme a pu le constater la mission tout au long de ses travaux.

Afin d'éviter une dérive des coûts, certaines juridictions comme le TGI de Nantes ont décidé de mettre en place un suivi des frais de justice mensuel pour affiner la connaissance de leurs besoins.

Interrogé sur ce point lors de son audition devant votre commission le 21 juin dernier<sup>2</sup>, le garde des sceaux, M. Pascal Clément, a précisé que la rémunération des délégués du procureur -qui représente seulement 4 % de l'enveloppe totale des frais de justice (soit un million d'euros)- ne constituait pas un enjeu pour la maîtrise des frais de justice<sup>3</sup>.

Néanmoins, dans le cadre de sa réflexion pour contenir l'accélération des frais de justice, le ministère de la justice a indiqué à la mission qu'il pourrait être opportun de rétribuer les délégués « *sur d'autres bases, en s'inspirant des modalités adoptées pour d'autres acteurs participant au fonctionnement de l'institution judiciaire comme par exemple les membres assesseurs des tribunaux pour enfants* »<sup>4</sup>. **Cette piste de réforme paraît intéressante et mériterait d'être creusée.**

\*

---

<sup>1</sup> En application de l'article R. 121-2 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Voir bulletin des commissions n° 30 (session ordinaire 2004-2005), page 5.764.

<sup>3</sup> En effet, le garde des sceaux a imputé l'essentiel de la montée en puissance de ce poste budgétaire aux interceptions téléphoniques et aux analyses génétiques.

<sup>4</sup> Les assesseurs des tribunaux pour enfants perçoivent une indemnité calculée sur le traitement mensuel moyen d'un magistrat (juge du TGI) qui équivaut à 1/30<sup>ème</sup> de cette enveloppe (art. R. 522-10 du code de l'organisation judiciaire).

Les procédures de jugement rapides incitent les différents acteurs de la chaîne pénale à travailler en étroite concertation. Entre les magistrats du siège et du parquet, le dialogue doit désormais être permanent. De même, les officiers de police judiciaire et les magistrats du parquet doivent s'informer mutuellement des affaires en cours. Enfin, l'efficacité de ces nouvelles réponses pénales n'est plus concevable sans une articulation harmonieuse entre le parquet et les partenaires extérieurs à l'institution judiciaire (délégués du procureur et associations).

## ***B. LE RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE ET DES VICTIMES***

### **1. La défense pénale face aux procédures accélérées de jugement**

#### *a) Des efforts d'adaptation importants malgré des réticences de principe*

Si les avocats se sont félicités des différentes réformes visant à améliorer les droits des personnes mises en cause et plus récemment des victimes<sup>1</sup>, la mise en place des procédures rapides a bouleversé la conception traditionnelle de la défense pénale et suscité de nombreuses inquiétudes.

La comparution immédiate, qualifiée de « *justice d'abattage* », continue de concentrer les critiques, d'autant plus qu'elle concerne principalement des personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle dont la défense est assurée par de jeunes avocats commis d'office. La création de la composition pénale, et surtout de la CRPC, a ensuite fait craindre la généralisation d'aveux utilitaristes et non contrôlés et de peines tarifées.

Malgré leurs préventions, les avocats se sont adaptés à ces réformes, notamment en termes de disponibilité, même si toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées en termes de formation et de repositionnement.

#### *• La mise en place de permanences visant à répondre aux nouvelles contraintes de disponibilité*

Les **permanences** du barreau ont d'abord été mises en place pour répondre aux besoins des personnes jugées en **comparution immédiate**.

---

<sup>1</sup> Lois du 15 janvier 2000, du 9 septembre 2002 et du 9 mars 2004.

Par la suite, prenant acte de la loi du 9 septembre 2002, qui permet à la **victime**, à l'instar de la personne poursuivie, d'obtenir la désignation d'un avocat par le bâtonnier, les barreaux ont dû s'organiser pour permettre à tout moment l'accueil des victimes et la désignation immédiate d'un avocat, notamment pour les procédures de comparution immédiate.

Plus récemment, ces permanences ont vu leurs missions élargies à la composition pénale et la CRPC.

Leur organisation varie notamment en fonction de la taille du barreau.

Dans les barreaux les plus importants, où la défense pénale est conséquente, des **protocoles**, qui prévoient les conditions matérielles de travail des avocats, ont été conclus avec les chefs de juridiction<sup>1</sup>.

Il s'agit d'engagements contractuels de qualité signés le plus souvent pour trois ans renouvelables, assortis de procédures d'évaluation, en contrepartie desquels la contribution de l'Etat en matière d'aide juridictionnelle peut être majorée jusqu'à 20 %. Ils sont soumis pour homologation au ministère de la justice mais, en l'absence de modèle-type, leur contenu demeure très libre et dépend principalement de la nature du contentieux local.

Leur champ d'intervention, circonscrit à l'origine à l'assistance en matière de défense pénale (majeurs et mineurs), de conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, d'assistance éducative, de garde à vue, de médiation pénale et de composition pénale, a été étendu à l'assistance des parties civiles par le décret n° 2003-300 du 2 avril 2003.

Ils prévoient principalement **l'organisation de permanences** ainsi qu'une **obligation de formation spécifique** (pour chaque type de permanence, qu'il s'agisse de la défense pénale ou plus spécifiquement des procédures concernant les étrangers ou les mineurs) pour les avocats intervenant dans ce cadre, qui sont, en règle générale, volontaires<sup>2</sup>.

Selon les barreaux ont été mis en place des systèmes d'**avocats référents**, pouvant être appelés, voire se déplacer, au palais de justice dans le cadre d'un tutorat (comme à Paris, alors que ce système a été refusé à Lyon par les jeunes avocats) ou d'**avocats coordinateurs** –chargés d'une mission plus large d'organisation, de formation et d'encadrement, mais aussi susceptibles de prendre des dossiers en cas de besoin (Bobigny, Montpellier). Ces avocats doivent être expérimentés (au moins cinq ans d'expérience à Bobigny).

---

<sup>1</sup> En vertu des articles 91 et 132-6 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

<sup>2</sup> Même si le protocole conclu à Marseille inclut automatiquement tous les avocats inscrits au stage.

Le nombre d'avocats de permanence est variable (sept à Bobigny, trois à Lyon dont un pour les victimes et un d'astreinte intervenant au-delà de quatre dossiers), de même que les modalités de leur participation, volontaire ou non, et la proportion de jeunes avocats. Malgré les efforts déployés et la majoration d'aide juridictionnelle octroyée, les avocats intervenant dans le cadre de ces permanences sont encore souvent jeunes, notamment en raison du caractère peu attractif de l'indemnisation. A Montpellier, les jeunes avocats sont cependant cantonnés pendant six mois au rôle d'observateurs.

Si de gros efforts ont donc été fournis, des **problèmes d'organisation persistents** encore. Ainsi, tous les barreaux ne permettent pas aux prévenus jugés en comparution immédiate de conserver leur avocat en cas de renvoi, ce qui pose des problèmes de continuité de la défense.

Ces protocoles sont bien accueillis par la profession, mais restent difficiles à mettre en place dans les petites juridictions, où l'organisation des permanences continue de poser de nombreux problèmes. Ainsi, seuls une quarantaine de barreaux (sur les 179) en ont conclu, principalement dans les ressorts où la défense pénale est importante. En effet, leur gestion est lourde<sup>1</sup>.

Outre des problèmes d'organisation, la profession a également dû faire face, ces dernières années, à une mutation de son rôle.

• *La composition pénale et la CRPC incitent à un repositionnement des avocats*

#### **- Un bouleversement encore mal appréhendé**

La figure traditionnelle de l'avocat pénaliste plaidant pour tenter de faire reconnaître l'innocence de son client est remise en cause par les procédures de la composition pénale et de la CRPC qui concernent des personnes ayant reconnu leur culpabilité.

Le **rôle de conseil** de l'avocat vis à vis de son client devient ainsi prépondérant, tout d'abord pour présenter à son client les avantages à accepter le recours à ces procédures (absence de prise en compte pour la récidive en ce qui concerne la composition pénale, individualisation accrue et publicité moindre pour les deux procédures, perspective d'une sanction peut-être moins lourde que celle qui serait trouvée à l'audience...), et pour lui en expliquer le déroulement.

---

<sup>1</sup> *Les caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) sont tenues de fournir au ministère de la justice un état récapitulatif distinct de celui prévu pour l'aide juridictionnelle afin de permettre le calcul des majorations, qui sont versées avec un exercice de retard, alors même qu'aucune application informatique spécifique pour la gestion de ces protocoles n'a été développée par la chancellerie.*

Néanmoins, contrairement à ce que certains pouvaient craindre, l'avocat n'est pas tenu à un rôle passif puisqu'il lui appartient ensuite de dialoguer avec le magistrat du parquet (s'agissant de la CRPC) ou son représentant (s'agissant de la composition pénale), afin d'adapter le cas échéant la peine ou la mesure proposée à la personnalité de la personne mise en cause, à sa situation familiale et professionnelle ou aux circonstances de l'infraction.

La faiblesse persistante de l'intervention des avocats en composition pénale, plus de cinq ans après une mise en place pourtant relativement consensuelle, montre que ce repositionnement n'est pas évident. Certes, le caractère facultatif de l'intervention de l'avocat l'explique dans une certaine mesure, les personnes ne bénéficiant pas de l'aide juridictionnelle pouvant hésiter à recourir à un avocat. Néanmoins, on constate que ce sont souvent les avocats eux-mêmes qui se désintéressent de cette procédure « sans juge »<sup>1</sup>, ainsi qu'a pu le constater la mission, d'autant plus qu'aucune peine d'emprisonnement ne peut être prononcée dans cette procédure.

Les avocats semblent cependant avoir compris les enjeux de la CRPC plus rapidement, malgré les fortes réticences initiales. Il est vrai qu'il s'agit, contrairement à la composition pénale, d'un véritable mode de poursuite devant le tribunal correctionnel, et que la présence de l'avocat y est obligatoire.

La plupart reconnaît ainsi que le déplacement du débat de la culpabilité vers la sanction a permis une plus grande individualisation de la peine.

En outre, les craintes exprimées par le syndicat des avocats de France d'une présence purement formelle de l'avocat, en l'absence de plaidoirie et de négociation sur la peine, ne se sont pas concrétisées en pratique. Si les avocats regrettent quelques maladroites initiales<sup>2</sup> et le fait que la possibilité de présenter des observations devant le parquet ne soit pas explicitement prévue, il semble qu'en pratique le procureur entende l'avocat<sup>3</sup>. Certains magistrats du parquet ont même indiqué accepter de discuter sur le *quantum* de la peine, tout en réfutant le terme de négociation, l'auteur des faits n'ayant rien à « échanger » contre une peine plus favorable, pour préférer celui de dialogue.

Enfin, le bouleversement le plus complet, comme l'ont souligné de nombreux avocats, consiste pour eux à défendre la proposition du parquet, absent lors de l'audience d'homologation, lorsque le siège refuse d'homologuer.

---

<sup>1</sup> D'autant que l'indemnisation de 46 euros dans le cadre de l'aide juridictionnelle paraît très faible.

<sup>2</sup> Comme la rédaction de la première circulaire relative à la procédure de CRPC, qui préconisait de ne tenir aucune compte de leurs observations.

<sup>3</sup> Même s'il a été signalé à la mission que certains parquets s'y refusaient.

La composition pénale, et plus encore la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, impliquent donc pour les avocats de reconsidérer leur mission, et pour leurs organisations professionnelles de revoir la formation.

#### **- Une formation à revoir**

Il est depuis longtemps reproché à la formation initiale des avocats de ne pas suffisamment prendre en compte les problématiques du droit des victimes et de la défense pénale d'urgence.

Si certains protocoles prévoient déjà des améliorations en termes de formation continue, ces efforts restaient cependant dépendants du dynamisme des barreaux, des centres régionaux de formation professionnelle (CRFP) et des avocats, puisqu'aucune obligation de formation continue ne pesait sur eux jusqu'en 2004<sup>1</sup>.

La loi du 11 février 2004<sup>2</sup>, en instituant une obligation de **formation continue** pour les avocats inscrits au tableau de l'ordre, devrait permettre de sensibiliser les avocats à ces changements, en dehors de la seule hypothèse des protocoles, qui ne concernent à l'heure actuelle qu'une minorité de barreaux.

La durée de la formation continue sera de vingt heures au cours d'une année civile ou de quarante heures au cours de deux années consécutives<sup>3</sup>. Les modalités de sa mise en oeuvre seront fixées par le Conseil national des barreaux<sup>4</sup>.

**La mission préconise de tirer profit de cette réforme pour renforcer la formation à la défense pénale d'urgence avec modules spécialisés (pénologie, sensibilisation aux mesures d'individualisation et d'application des peines, prise en compte de la victime...).**

---

<sup>1</sup> Les centres régionaux de formation professionnelle organisent chaque année une ou plusieurs sessions de formation (colloques, séminaires, ateliers) destinées aux avocats inscrits au tableau de leur ressort, le nombre d'heures dispensées, la fréquentation et la qualité de ces sessions variant selon les centres.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques.

<sup>3</sup> Elle pourra prendre la forme d'une participation à des actions de formation dispensées par les centres régionaux de formation professionnelle, les établissements universitaires, des avocats ou d'autres établissements d'enseignement, l'assistance à des colloques à caractère juridique ayant un lien avec leur activité professionnelle, la dispense d'enseignements ayant un lien avec leur activité professionnelle dans un cadre universitaire ou professionnel, ou la publication de travaux juridiques.

<sup>4</sup> Qui définissait déjà les principes de la formation continue et organisait des sessions en ce domaine.

*a) Des difficultés persistantes*

- *Des conditions matérielles d'intervention toujours difficiles*

Les avocats déplorent la précarité de leurs conditions d'intervention.

Ils ont ainsi souligné que dans de nombreuses juridictions, ils ne pouvaient encore rencontrer leurs clients, dans le cadre de la procédure de comparution immédiate, dans un lieu adéquat, c'est-à-dire un box vitré –afin que les escortes restent à l'extérieur- et insonorisé. **Ces préoccupations devraient donc être prises en compte lors des programmes de rénovation des palais de justice.**

Le manque de temps pour prendre connaissance des dossiers en comparution immédiate est également dénoncé. **La mission préconise la généralisation de la pratique de certains parquets, comme celui de Paris, qui transmettent des copies des procédures aux avocats dès leur orientation, avant même leur notification aux mis en cause.** Cependant, le manque de moyens matériels de certains tribunaux (photocopieurs disponibles, etc.) rend parfois, en pratique, difficile la communication de ces documents.

Les avocats déplorent également les attentes interminables provoquées par les affaires jugées en comparution immédiate et ajoutées au rôle des audiences classiques, ainsi que les délais entre le rendez-vous avec le parquet et l'homologation par le siège lors des CRPC.

**La mission estime également pertinent de généraliser la pratique consistant à convoquer les personnes à deux ou trois plages horaires différentes, puisqu'elle réduit l'attente des justiciables et de leurs conseils et favorise la gestion des transfèvements et extractions.**

De même, s'agissant de la CRPC, la mission a jugé très intéressante l'initiative du TGI et du barreau de Cambrai, qui désigne en amont **l'avocat de permanence, à charge pour le parquet de lui transmettre au moins 15 jours à l'avance ses réquisitions provisoires**, ce qui permet aux personnes convoquées de contacter immédiatement cet avocat, afin de constituer le cas échéant un dossier d'aide juridictionnelle et de préparer leur défense.

• *Une indemnisation peu attractive dans le cadre de l'aide juridictionnelle*

La grande majorité des prévenus jugés en comparution immédiate bénéficie de l'aide juridictionnelle<sup>1</sup> et voit sa défense assurée par des avocats

---

<sup>1</sup> Le plafond de ressources mensuel pour une personne seule est de 844 euros s'agissant de l'aide juridictionnelle totale et de 1.265 euros s'agissant de l'aide juridictionnelle partielle.

commis d'office<sup>1</sup>, le plus souvent jeunes, leurs aînés rechignant à assurer les permanences en raison de la faiblesse de l'indemnisation.

La proportion d'affaires traitées en composition pénale et en CRPC relevant de l'aide juridictionnelle est moindre, ces procédures s'adressant en priorité à des personnes primo-délinquantes et mieux intégrées socialement.

**L'indemnisation** est directement versée aux avocats lorsqu'ils interviennent pour une personne éligible.

Actuellement<sup>2</sup>, elle est de **8 unités de valeur (UV)<sup>3</sup> pour l'assistance d'un prévenu devant le tribunal correctionnel** (avec une majoration de 3 UV en présence d'une partie civile assistée ou représentée par un avocat et de 6 UV par jour supplémentaire d'audience), 8 UV pour l'assistance d'une partie civile devant une juridiction de jugement de premier degré, 2 UV pour un débat contradictoire relatif au placement en détention provisoire en matière correctionnelle, et **5 UV pour l'assistance d'une personne en CRPC** (avec une majoration de 3 UV en présence d'une partie civile assistée ou représentée par un avocat). L'indemnisation des **compositions pénales** intervient pour sa part dans le cadre d'un forfait de **46 euros<sup>4</sup>**.

Les avocats dénoncent une indemnisation peu attractive, en rappelant que le protocole conclu le 18 décembre 2000<sup>5</sup> prévoyait le principe de la rémunération (et non plus de l'indemnisation) des avocats intervenant dans le cadre de l'aide juridictionnelle. La revalorisation du montant de l'unité de valeur est une revendication récurrente des avocats. Ces derniers contestent en particulier le barème fixé pour la CRPC, considérant qu'il devrait être le même que pour les autres missions devant le tribunal correctionnel.

Par ailleurs, les avocats sont également confrontés à des **problèmes de recouvrement** de l'aide juridictionnelle.

---

<sup>1</sup> Rappelons que la commission d'office n'implique pas le bénéfice automatique de l'aide juridictionnelle. Une personne dont les ressources dépassent le plafond défini pour l'éligibilité à l'aide juridictionnelle devra donc rémunérer elle-même l'avocat commis d'office, c'est-à-dire désigné par le magistrat, lorsqu'elle n'en a pas choisi un elle-même.

<sup>2</sup> Cf. tableau annexé à l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

<sup>3</sup> Une UV représente 20,84 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 (art. 134 de la loi de finances initiale pour 2004). Cependant, le montant de l'UV est légèrement majoré dans le cadre de l'aide juridictionnelle totale en fonction des barreaux (divisés en dix groupes en fonction du volume d'aide juridictionnelle rapporté au nombre d'avocats inscrits). Rappelons en outre que les dotations d'aide juridictionnelle peuvent être majorées jusqu'à 20 % (en pratique entre 15 et 18 % le plus souvent) en fonction des protocoles de défense pénale conclus.

<sup>4</sup> Art. 132-2 du décret du 19 décembre 1991 précité.

<sup>5</sup> A la suite du mouvement de grève de fin 2000, qui avait entraîné la création d'une commission de réflexion présidée par M. Paul Bouchet dont le rapport de mai 2004 proposait la suppression de l'UV pour la remplacer par un forfait prenant en compte la prestation intellectuelle des avocats et l'indemnisation des frais de fonctionnement. Un projet de loi portant réforme de l'aide juridictionnelle avait ensuite été déposé au Sénat avant d'être retiré.

Les avocats sont normalement payés à l'acte et remboursés sur présentation de l'attestation de fin de mission délivrée par le greffier après que le bureau d'aide juridictionnelle a statué sur le dossier d'aide juridictionnelle, ce qui prend couramment plus de six mois.

Or, ils ne disposent souvent pas des documents justifiant des ressources de la personne, qu'ils ne rencontrent que le jour de l'audience. Il est donc difficile pour un avocat d'évaluer le risque de voir le dossier de demande d'aide juridictionnelle rejeté. De plus, les circulaires des 12 et 25 février 2005, qui préconisent le rejet des demandes d'aide juridictionnelle omettant de mentionner les ressources du demandeur -ce qui constitue l'hypothèse quasi-générale des désignations d'office dans les procédures en temps réel- inquiètent car elles aboutissent à faire supporter le risque du recouvrement aléatoire sur les avocats<sup>1</sup>.

Cependant, les plus gros barreaux (Paris et Bobigny notamment) ont mis en place, dans le cadre des protocoles, des systèmes de forfaits. Les avocats de permanence perçoivent une somme déterminée par le barreau, quel que soit le nombre de dossiers traités pendant leur permanence. C'est ensuite la caisse de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) qui centralise toutes les attestations de fin de mission de ces avocats afin d'obtenir le remboursement des dossiers éligibles à l'aide juridictionnelle.

Ce système apparaît donc avantageux pour les avocats, qui n'ont plus à supporter les délais de traitement des attestations de fin de mission par les bureaux d'aide juridictionnelle.

Néanmoins, il ne peut être mis en place que dans de grands barreaux car il suppose la gestion de décalages de trésorerie importants.

## **2. Mieux prendre en considération les intérêts des victimes**

Les procédures accélérées de jugement en matière pénale (hormis l'ordonnance pénale correctionnelle<sup>2</sup>) sont communément accusées de sacrifier les victimes au nom de la rapidité et de la gestion du « stock ». Celles-ci n'auraient pas le temps de se remettre du choc provoqué par l'infraction ni de réellement préparer leur dossier afin de se faire entendre et indemniser.

De nombreux efforts ont pourtant été accomplis ces dernières années en direction des victimes, parfois de manière anarchique. Cette multiplication de dispositifs encore trop méconnus rend cependant indispensable une meilleure coordination.

---

<sup>1</sup> Même si la circulaire invite les parquets et les barreaux à se référer aux éléments du dossier pénal contenant l'indication des ressources de la personne mise en cause dans le cas de la défense pénale d'urgence.

<sup>2</sup> Qui concerne les délits prévus par le code de la route, et est exclue d'une part lorsque la victime a formulé une demande de dommages et intérêts ou de restitution ou a directement fait citer le prévenu et, d'autre part, si le délit est concomitant d'un homicide involontaire ou d'une atteinte involontaire à l'intégrité de la personne.

*a) Des efforts importants réalisés dès le dépôt de la plainte*

Les agents et officiers de police judiciaire sont les premiers interlocuteurs des victimes et ont à cet égard un rôle essentiel, notamment s'agissant des procédures rapides qui impliquent que les victimes soient bien avisées de leurs droits et orientées. L'annexe 1 de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure rappelait d'ailleurs que « *l'accueil, l'information et l'aide aux victimes sont pour les services de sécurité intérieure une priorité* ».

Ils doivent tout d'abord **recevoir leurs plaintes**, même en l'absence de compétence territoriale, et les transmettre au service compétent<sup>1</sup>.

La loi du 19 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a en outre renforcé leur devoir d'information<sup>2</sup>, puisqu'ils doivent, dès le début d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire, aviser la victime de son droit :

- d'obtenir réparation du préjudice subi et de **bénéficier de l'assistance d'une association d'aide aux victimes** ou d'un service relevant d'une collectivité publique ;

- de **se constituer partie civile** et selon quelles modalités ;

- d'être assistée d'un **avocat** de son choix ou désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats, ce qui n'implique pas la gratuité. Lorsque la procédure est ouverte à l'initiative du ministère public, celui-ci doit informer sans délai le bâtonnier. Dans le cas contraire, le procureur de la République indique à la victime en l'avisant du classement de la plainte qu'elle peut directement adresser sa demande de désignation auprès du bâtonnier<sup>3</sup>. **La mission recommande d'accompagner cet avis de classement d'un formulaire de demande de désignation d'un avocat** ;

- de **saisir** le cas échéant la **commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)**.

En pratique, sont inscrits sur le **récépissé de dépôt de plainte** remis à la victime les coordonnées de l'association d'aide aux victimes la plus proche de son domicile, celles de la permanence d'avocats spécialisés pour les victimes lorsqu'il en existe une, ainsi que les nom, qualités et coordonnées de la personne ayant reçu la plainte et étant chargée de son suivi<sup>4</sup>. De plus, les

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

<sup>2</sup> Art. 53-1 et 75, 3<sup>ème</sup> alinéa du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Art. 40-4 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Instruction du ministre de l'intérieur du 20 mai 2002.

agents et officiers de police judiciaire doivent remettre un formulaire sur la procédure à suivre pour faire appel à un avocat et se constituer partie civile<sup>1</sup>.

De l'avis unanime des agents et officiers de police judiciaire entendus, ceci est désormais systématiquement fait. Les avocats et associations d'aide aux victimes entendus ont porté une appréciation plus nuancée.

Cependant, la constitution de partie civile devant les agents et officiers de police judiciaire reste encore peu usitée. Pour y remédier, le syndicat national des officiers de police souhaiterait que des magistrats du parquet se déplacent dans les commissariats de grande taille, ce qui semble, en pratique, difficilement réalisable.

En outre, une circulaire du 4 décembre 2000 préconise de réserver la constitution de partie civile à ce stade aux infractions n'ayant causé que des dommages matériels et non corporels, l'évaluation du préjudice corporel soulevant de plus grandes difficultés<sup>2</sup>. Ainsi, le procureur de la République peut refuser la constitution de partie civile au stade de l'enquête s'il apparaît que la demande de la victime est manifestement insuffisante, et renvoyer cette dernière vers une association. En cas de constitution de partie civile à l'audience, le juge peut décider de renvoyer afin qu'elle saisisse une association d'aide.

Par ailleurs, la victime d'un délit ou d'une contravention peut, dès le stade de l'enquête préliminaire, **formuler une demande de dommages et intérêts ou de restitution devant un officier ou agent de police judiciaire**<sup>3</sup>.

Certains parquets ont donné des instructions afin que soit désigné au sein des services de police et de gendarmerie un référent volontaire chargé des victimes et que soient recueillis les renseignements nécessaires à la réparation du préjudice au moyen de procès-verbaux spécifiques relatifs aux capacités contributives de l'auteur de l'infraction.

**La mission estime cette dernière mesure primordiale pour permettre ensuite une bonne indemnisation de la victime et recommande donc sa systématisation.**

Ces efforts sont encore variables localement. Des bureaux d'aide aux victimes sont cependant implantés dans la plupart des circonscriptions de sécurité publique et une charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes<sup>4</sup> est désormais affichée dans l'ensemble des bureaux de police.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 14 mai 2001- CRIM 01-07 F1.

<sup>2</sup> Circulaire du 14 mai 2001.

<sup>3</sup> Art. 420-1 du code de procédure pénale issu de la loi du 15 juin 2000.

<sup>4</sup> Présentée par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales le 15 janvier 2004.

*b) Des dispositifs d'accompagnement des victimes encore trop dispersés*

L'accompagnement de la victime est d'autant plus nécessaire que la procédure est rapide et qu'elle n'a pas toujours le temps de faire valoir ses droits.

Les actions en faveur des victimes se sont diversifiées, en fonction des initiatives individuelles et locales.

Traditionnellement, les **associations** constituent les interlocuteurs privilégiés des victimes.

Consacrés par la loi du 15 juin 2000, les 168 services d'aide aux victimes conventionnés par le ministère de la justice regroupés au sein de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) créé en 1986, ont pour mission d'accompagner les victimes dans les démarches juridiques à accomplir (demande de dommages et intérêts ou de renvoi d'audience, d'expertise, d'aide juridictionnelle, requêtes devant la CIVI...) et de les soutenir psychologiquement. A titre d'exemple, à Bastia, les représentants de l'association CORSAVEM assurent l'accompagnement de la victime jusqu'à l'audience.

Au 31 janvier 2003, 71 permanences étaient assurées par 50 associations d'aide aux victimes au sein des commissariats ou des unités de gendarmerie, 28 au sein des hôpitaux et 82 dans les tribunaux, dont 68 dans le cadre des audiences correctionnelles et des comparutions immédiates. Leur présence ne cesse de croître, et ces services ont accueilli en 2003 230.000 personnes.

Parallèlement se sont développées des **permanences du barreau** destinées aux victimes<sup>1</sup>, tandis que de nombreux conseils départementaux de l'accès au droit délivraient des bons de consultation gratuite d'avocat.

Certains centres hospitaliers universitaires ont également accueilli des initiatives en faveur des victimes. Ainsi, à Nantes, les victimes sont reçues par un juriste et un psychologue et un dispositif de victimologie légale a été mis en place en 2004 à Reims. Néanmoins, les forces de l'ordre entendues par la mission ont déploré la différence de traitement entre les délinquants, pris en charge immédiatement par un médecin, et les victimes, qui doivent se rendre par leurs propres moyens à l'hôpital.

Au sein même des juridictions, les **parquets** ont cherché à développer des dispositifs afin de mieux renseigner les victimes, mais aussi de les inciter à se rendre à l'audience.

---

<sup>1</sup> Voir *infra* II.B

Si les victimes sont désormais systématiquement avisées des suites réservées à leur plainte et des motifs de classement sans suite, tous les bureaux d'ordre ne sont pas en mesure de les renseigner sur l'état de la procédure. Dans certains ressorts, cependant, un assistant de justice, voire un magistrat référent -le plus souvent le représentant du ministère public devant la CIVI- est chargé d'informer les victimes et d'assurer le lien avec l'association d'aide aux victimes et la CIVI.

De nombreux parquets ont également inséré une « cote victime » dans les dossiers comprenant, outre les certificats médicaux, les justificatifs des préjudices et les rapports d'intervention de l'association d'aide aux victimes, ce qui permet de réduire le nombre de renvois sur intérêts civils.

Le renforcement de la présence des victimes aux audiences de comparution immédiate est également encouragé par le parquet. Ainsi, à Lyon, le service des victimes créé au sein du parquet les avise par téléphone, leur indique les documents à apporter et leur réserve deux bancs à l'audience, ce qui permet d'atteindre un taux de présence de 50 %.

Par ailleurs, le procureur de la République peut recourir à une association d'aide aux victimes conventionnée par les chefs de la cour d'appel, afin d'aider la victime<sup>1</sup>. S'agissant des procédures accélérées, cela concerne plus particulièrement les victimes mineures, âgées, handicapées ou faisant état de difficultés particulières au moment du dépôt de plainte. Cette possibilité n'a pas encore été pleinement mise en oeuvre. Ainsi, le parquet de Bobigny n'y a recours que depuis mars 2005, dans les seuls cas de grave traumatisme (crime ou incapacité totale de travail importante). A Périgueux, l'association dépêche, dès le dépôt de la plainte, une personne au domicile de la victime de violences conjugales, ce qui permet par la suite un taux de présence des victimes très satisfaisant lors de l'audience, même dans des délais très courts.

Les dispositifs existent donc, mais demeurent encore trop méconnus et dépendants d'initiatives individuelles. Ainsi, de nombreuses victimes semblent encore démunies face au traitement rapide en matière pénale.

La mission ne peut donc que soutenir le Conseil national de l'aide aux victimes (CNAV), qui préconise de développer des **protocoles d'accord** dans le cadre de schémas départementaux, au niveau de chaque tribunal de grande instance. Ces protocoles, initiés par les chefs de juridiction (ou tout du moins le procureur de la République), seraient conclus avec les établissements de santé, les professionnels de santé libéraux, les services de police et de gendarmerie, les barreaux, les associations d'aide aux victimes et autres acteurs reconnus par l'institution judiciaire, afin de définir le rôle et les missions des intervenants et d'assurer une complémentarité d'action et une prise en charge globale immédiate de la victime.

---

<sup>1</sup> Art. 41 du code de procédure pénale issu de la loi du 15 juin 2000.

Un effort de coordination avait notamment été accompli par la secrétaire d'Etat aux droits des victimes, Mme Nicole Guedj, avec la mise en service en avril 2005 d'un **numéro unique** d'appel pour toutes les victimes, le 08 VICTIMES, géré par l'INAVEM et accessible tous les jours de 9 heures à 21 heures.

*c) Mieux indemniser les victimes*

D'une manière générale, **les procédures accélérées de jugement sont satisfaisantes en présence de victimes institutionnelles ou lorsque le préjudice est purement matériel** (dégradation d'une voiture par exemple), et donc facilement évaluable.

En revanche, **l'évaluation du préjudice moral et du préjudice corporel pose davantage de difficultés** (accidents de la route avec victimes, violences volontaires), même s'agissant d'affaires simples et non contestées.

Ainsi, il est difficile pour une personne non assistée d'un avocat de connaître la jurisprudence de la juridiction et d'évaluer correctement son préjudice moral.

De même, l'obligation d'aviser les organismes sociaux en cas de dommage corporel afin d'évaluer le préjudice peut poser problème. Un certain délai peut en effet être nécessaire pour évaluer les séquelles de blessures.

Cependant, la juridiction a toujours la possibilité de renvoyer sur intérêts civils.

• *Accorder davantage de temps grâce au renvoi sur intérêts civils*

Le tribunal correctionnel, après avoir statué sur l'action publique, peut renvoyer l'affaire à une date ultérieure pour statuer sur l'action civile, afin de permettre à la partie civile d'apporter les justificatifs de ses demandes. Le renvoi est de droit lorsqu'il est demandé par les parties civiles ou si la victime n'a pas été avisée de la date d'audience<sup>1</sup>.

Le renvoi sur intérêts civils peut intervenir dans trois procédures :

- **la comparution immédiate** ;

- **la composition pénale**, même en cas d'exécution de la composition pénale, la partie civile conservant le droit de délivrer une citation directe devant le tribunal correctionnel afin qu'il statue sur les seuls intérêts civils ;

- **la CRPC**, si la victime ne s'est pas constituée partie civile lors de l'enquête ou n'a pas comparu à l'audience d'homologation.

---

<sup>1</sup> Art. 464 du code de procédure pénale issu de la loi du 15 juin 2000, circulaire du 14 mai 2001.

Cette procédure est intéressante pour la victime, puisqu'elle dispose de plus de temps pour préparer son dossier et obtenir des justificatifs en vue de son indemnisation. De plus, ceci permet une indemnisation plus rapide que si l'ensemble intervenait par COPJ avec un audiencement à dix mois.

Néanmoins, l'audience d'intérêts civils présente l'inconvénient (ou l'avantage) de ne pas permettre de confrontation entre l'auteur des faits et la victime, et de se dérouler en l'absence du parquet et devant un juge unique, ce qui en souligne la **dimension strictement indemnistrice**, et peut frustrer la victime de son désir d'être reconnue comme un acteur du procès.

Par ailleurs, certains magistrats préfèrent un renvoi global de l'affaire, considérant qu'un renvoi sur intérêts civils induit une double charge de travail, bien que le temps consacré à chaque affaire soit en général extrêmement bref.

- *Faciliter l'évaluation du préjudice corporel*

En outre, l'indemnisation du préjudice corporel reste encore aléatoire et sources d'inégalités.

Le ministère de la justice, conscient de cette difficulté, a donc lancé plusieurs projets visant à fixer des **barèmes** unifiés, qui seront mis à disposition des justiciables<sup>1</sup>.

Par ailleurs, s'agissant de **l'obligation d'aviser les organismes sociaux**, il semble qu'elle pourrait intervenir par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, voire, en cas d'urgence et sous certaines conditions, par télécopie, et non par une citation d'huissier. C'est déjà le cas à Reims, où, lorsque les victimes ont subi une incapacité totale de travail, le parquet avise par fax la caisse primaire d'assurance maladie en même temps que l'avocat de permanence en mentionnant le numéro d'affiliation, ce qui permet de disposer à l'audience des pièces nécessaires.

Enfin, il conviendrait peut-être de reconsidérer l'obligation faite à la victime de verser une caution de 600 euros afin de faire réaliser des expertises, qui peut représenter une charge financière considérable.

---

<sup>1</sup> Ainsi, un barème indicatif devrait unifier les divers barèmes médicaux actuellement utilisés. Il portera en particulier sur l'évaluation du préjudice fonctionnel et sur les syndromes post-traumatiques. Une base de données des arrêts des cours d'appel et des transactions en matière de réparation du préjudice corporel devrait également être réalisée, tandis que les barèmes de capitalisation indemnitaires (permettant de convertir en capital une perte de revenus) actuellement multiples et reposant sur des tables de mortalité et sur un taux d'intérêt obsolètes, devraient être unifiés. La réalisation d'une nomenclature des chefs de préjudice ainsi que d'une table de concordance avec les prestations des tiers payeurs, confiée depuis janvier 2005 à un groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Dintilhac, président de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, est également prévue.

- *Améliorer l'exécution de la réparation*

Il est encore souvent difficile pour la victime de faire exécuter la décision lui attribuant des dommages et intérêts.

Cependant, il ne faut pas oublier que la composition pénale impose à l'auteur la réparation à l'égard de la victime. De même, s'agissant de la comparution immédiate, le sursis avec mise à l'épreuve peut être décidé et comporter une obligation de réparation. Les procédures rapides peuvent ainsi permettre d'assurer l'effectivité de la réparation, parfois plus efficacement que dans le cadre des procédures classiques.

Par ailleurs, il est possible, dans certaines conditions, de recourir aux commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) à n'importe quel moment de la procédure, parallèlement au procès pénal<sup>1</sup>. Ceci est particulièrement utile lorsque la personne poursuivie est insolvable ou que la victime redoute la confrontation avec son agresseur à l'audience, d'autant plus que la loi du 9 mars 2004 a renforcé l'attractivité de cette procédure en instituant une procédure d'indemnisation amiable<sup>2</sup>, qui devrait accélérer le règlement des dossiers dont est saisie la CIVI.

Cette saisine demeure cependant rare en pratique et l'information sur les CIVI, pourtant déjà prévue par le code de procédure pénale<sup>3</sup>, devrait être renforcée.

### ***C. LES CONDITIONS D'UNE RÉELLE VALEUR AJOUTÉE***

Le développement des procédures rapides n'a de sens que si elles permettent de conjuguer célérité et qualité et qu'elles trouvent également un prolongement dans l'exécution effective de la sanction.

---

<sup>1</sup> Contrairement aux victimes d'atteintes graves à la personne (art. 706-3 du code de procédure pénale), les victimes d'atteintes aux biens et d'atteintes corporelles ayant entraîné une incapacité totale de travail inférieure à un mois doivent établir qu'elles ne peuvent obtenir à un autre titre une réparation effective et suffisante et qu'elles sont dans une situation matérielle grave. Elles doivent être éligibles à l'aide juridictionnelle partielle et l'indemnité allouée ne peut dépasser le triple du montant mensuel de ce plafond (art. 706-14 du code de procédure pénale). La CIVI peut ensuite se retourner contre l'auteur de l'infraction ou contre la victime, si celle-ci perçoit une indemnisation à un autre titre.

<sup>2</sup> Faisant intervenir le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, qui doit présenter à la victime une offre d'indemnisation dans un délai de deux mois.

<sup>3</sup> Au stade de l'enquête par les agents et officiers de police judiciaire, à l'audience par le président du tribunal lorsque la victime se présente sans avocat et par le parquet lorsque la victime ne s'est pas présentée à l'audience.

## 1. Une célérité réelle ?

Les procédures accélérées doivent être jugées au regard d'un triple objectif : le raccourcissement du délai entre le moment où les faits sont commis et celui où ils sont jugés ; l'allègement des audiences juridictionnelles classiques afin de dégager du temps judiciaire pour les affaires les plus complexes ou les plus sensibles ; la réduction du nombre des classements sans suite.

- En premier lieu, les procédures accélérées ont-elles permis un traitement judiciaire plus rapide des infractions ?

La question appelle sans doute une réponse affirmative.

Ainsi, selon les informations communiquées à la mission par M. Jean-Marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice, **75 % des personnes comparaissent devant le juge dans un délai compris entre deux jours et quatre mois.**

Cependant, certaines procédures rapides peuvent être victimes de leur succès.

Ainsi à Lyon, le procureur de la République a relevé que les délais pour une COPJ pouvaient dépasser huit mois. A Toulon, les services de police ont constaté que les délais pour la mise en œuvre de la CRPC étaient passés de dix jours à trois mois. Toutefois, la comparution immédiate –par définition–, l'ordonnance pénale, la composition pénale et, jusqu'à présent, la CRPC ont permis d'apporter une sanction pénale dans des délais rapides.

- En second lieu, la mise en œuvre des procédures rapides a-t-elle permis de dégager du temps supplémentaire pour les audiences correctionnelles classiques ?

Sur ce point, le bilan apparaît plus nuancé.

Sans doute les procédures rapides ont-elles « soulagé » les audiences classiques des contentieux de masse les plus répétitifs. Néanmoins, certaines d'entre elles ne jouent que sur le délai d'audience et non sur l'audience elle-même. Tel est le cas pour la comparution immédiate et la COPJ.

Il peut même arriver que la priorité donnée aux procédures rapides pèse sur les procédures traditionnelles et les retarde. Ainsi, dans un rapport de 2001, l'inspection générale des services judiciaires avait constaté que lorsque la proportion des procédures rapides dans l'ensemble des poursuites correctionnelles dépassait 60 %, l'enrôlement des affaires sur citation directe ou provenant de l'instruction s'avérait plus difficile.

Le retard à l'audiencement peut conduire « à ne juger les affaires qu'au terme d'un délai considérable, puisqu'il peut atteindre deux années à compter de la date de commission de l'infraction » avec cet effet paradoxal pour les parties en cause que « la justice réagit, en définitive, plus lentement lorsque l'affaire qui les concerne est grave ».

● En troisième lieu, le nombre des classements sans suite a-t-il diminué ?

S'il apparaît que les nouvelles procédures n'ont pas nécessairement « mordu » sur les affaires traitées par les voies traditionnelles, elles ont permis, en revanche, de poursuivre des faits qui ne l'étaient pas précédemment et de réduire de manière significative les classements sans suite. En d'autres termes, elles ont joué un rôle décisif dans **l'amélioration du taux de réponse pénale** passé de 67,5 % à près de 75 % entre 1999 et 2004.

## 2. La nécessaire conciliation avec une justice de qualité

Dès lors que les droits de la défense et ceux de la victime sont préservés, les procédures rapides de jugement peuvent contribuer à renforcer la qualité de la justice rendue dans notre pays :

- d'une part, comme les développements précédents viennent de le souligner, elles permettent en effet d'**améliorer le taux de réponse pénale** ;

- d'autre part, la diversité de la palette de procédures permet aussi d'apporter une **réponse plus adaptée aux circonstances de l'infraction et à la personnalité de l'auteur** des faits (primo-délinquant ou récidiviste, etc.) ;

- enfin, les procédures rapides présentent le double intérêt pour le justiciable de lui permettre d'être rapidement fixé sur son sort et de garantir une certaine prévisibilité de la sanction ; à ce titre, elles **contribuent à réduire l'« aléa judiciaire »**.

La **multiplicité** des procédures apparaît à cet égard comme une chance de mettre en œuvre une réponse judiciaire mieux ciblée. Dans l'ensemble, ces différents dispositifs apparaissent plutôt complémentaires.

Leur choix est dicté par une double considération : le type d'infraction en cause et le profil du délinquant (rétérant ou non). La comparution immédiate vise ainsi les délits d'une certaine gravité ou ceux commis en réitération ou en récidive. L'ordonnance pénale a vu son champ circonscrit aux délits routiers. La composition pénale et la CRPC obéissent à une logique proche (le principe d'une justice acceptée) mais la seconde qui permet le prononcé de peines d'emprisonnement ferme a vocation à s'appliquer à des infractions plus graves.

Néanmoins, les frontières entre les différentes procédures sont loin d'être étanches. Certaines juridictions choisissent ainsi de traiter le même type d'infractions routières tantôt par la voie de l'ordonnance pénale tantôt par celle de la composition pénale. D'autres recourent à la CRPC en substitution de la comparution immédiate. Les interférences les plus nombreuses concernent les champs d'application de la composition pénale et de la CRPC. Elles peuvent s'expliquer par la montée en puissance progressive de cette dernière procédure mais devraient, à terme, s'atténuer.

La diversification croissante des procédures peut, à ce titre, **brouiller la lisibilité de la réponse pénale**. En outre, cette multiplicité peut entraîner des **disparités**, voire des **inégalités de traitement du justiciable**. En effet, le choix de la procédure influence la nature de la peine prononcée ainsi que son *quantum*. A titre d'exemple, l'auteur d'un délit routier sera sans doute puni plus sévèrement au terme d'une audience correctionnelle classique que dans le cadre d'une composition pénale ou d'une CRPC. La situation des justiciables peut donc être très différente d'une juridiction à l'autre selon les choix des parquets.

Certes, en vertu de l'article préliminaire du code de procédure pénale, « *les personnes se trouvant dans des conditions semblables et poursuivies pour les mêmes infractions doivent être jugées selon les mêmes règles* ». Néanmoins, comme l'a d'ailleurs souligné devant la mission M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, ces dispositions doivent être comprises à la lumière du principe de l'individualisation de la peine et n'impliquent pas qu'un mode de poursuite déterminé soit réservé à un type d'infractions et un profil d'auteur donnés.

Comme l'a précisé, à plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel, il est loisible au législateur de prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, pourvu que ces différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées au justiciable des garanties égales au regard, notamment, du principe des droits de la défense<sup>1</sup>.

La diversification des voies de poursuite n'est donc pas, en tant que telle, contraire au principe d'égalité.

Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de ces procédures peut soulever des difficultés de trois ordres :

- en premier lieu, ces **instruments ne sont pas utilisés dans tous les tribunaux**. Sans doute est-il logique que ces dispositifs puissent être utilisés dans des proportions différentes selon la taille du tribunal et les particularités

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision DC n° 2004-510 du 20 janvier 2005 (loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance).

de la délinquance auxquelles la juridiction peut être confrontée. Il serait anormal en revanche qu'une procédure soit totalement écartée. Ainsi, on ne saurait admettre qu'au delà de la phase de mise en place de la CRPC, certains tribunaux continuent à en écarter l'application, interdisant ainsi aux justiciables un mode de traitement sans doute plus individualisé de l'infraction pénale ;

- ensuite, **ces dispositifs peuvent être utilisés d'une manière très différente d'un tribunal à l'autre.**

S'il est souhaitable de garantir aux juridictions la marge d'appréciation nécessaire, le mode de poursuite et la jurisprudence doivent tendre à une certaine homogénéité pour un même type d'infractions ;

- enfin, la mise en œuvre des procédures rapides a parfois pu fragiliser la **cohérence de la politique pénale**. Ainsi, à plusieurs reprises, il a été signalé à la mission que les alcoolémies contraventionnelles jugées par le tribunal de police étaient sanctionnées de manière plus sévère que les alcoolémies délictuelles traitées selon l'un des modes de poursuite accélérés.

Ces difficultés appellent des correctifs. Il semble d'abord indispensable que les parquets appréhendent **l'intégralité des instruments** institués par le législateur et les mettent en œuvre. En outre, comme le suggérait d'ailleurs M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, chaque procédure devrait être dédiée à des champs de contentieux déterminés. Ainsi, les champs d'application respectifs de l'ordonnance pénale, de la composition pénale et de la CRPC devraient être clairement identifiés afin de garantir la cohérence de la politique pénale. Tel est le cas dans certains tribunaux en matière d'alcoolémie : selon le niveau d'alcool par litre d'air expiré, la conduite sous l'emprise d'un état alcoolique relève, dans l'ordre croissant de gravité, de l'ordonnance pénale, de la composition pénale et de la CRPC.

**Cette clarification des champs d'application incombe au ministre de la justice** ainsi qu'aux parquets généraux. La loi du 9 mars 2004 a du reste consacré le rôle du garde des sceaux pour conduire la politique d'action publique et celui du procureur général afin de veiller à l'application de la loi pénale.

Le garde des sceaux s'est d'ores et déjà engagé dans cette voie. A titre d'exemple, la circulaire du 16 mars 2004 relative à la politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites fixe des règles claires quant à l'articulation qui doit s'instaurer dans la hiérarchie des différentes réponses judiciaires. De même, il serait utile de préciser le champ respectif des différentes procédures rapides.

Faut-il aller plus loin et remettre « à plat » l'ensemble de ces dispositions ? Dans l'ensemble, ces dispositifs apparaissent plus **complémentaires** que **concurrents**. Il n'en reste pas moins que certains d'entre eux présentent de fortes similitudes quant au champ d'infractions visé et même à la logique procédurale qui les inspire.

Tel est le cas de la composition pénale et de la CRPC bien que l'une soit une alternative aux poursuites et la seconde un mode de poursuite. Sans doute, faudra-t-il le recul de quelques années pour prendre la mesure de la place prise par la CRPC dans notre procédure pénale mais l'absorption à terme de la composition pénale par ce nouveau dispositif ne saurait, à terme, être écartée.

### **3. Un prolongement nécessaire dans une exécution rapide des décisions de justice**

Il importe de rappeler que les procédures rapides doivent avoir pour prolongement l'exécution sans délai de la sanction –ce que M. Jean-Louis Nadal, procureur général près la Cour de cassation, a appelé le « *traitement en temps réel de l'exécution des peines* ».

Selon une étude réalisée en novembre 2004 par le ministère de la justice sur l'exécution des peines prononcées par trente tribunaux correctionnels<sup>1</sup>, la moitié seulement des peines exécutoires l'étaient dans un délai de trois mois, 75 % étaient exécutées au terme de douze mois et 82 % au terme de dix-huit mois.

Sans doute la loi du 9 mars 2004 a-t-elle posé le principe de l'exécution immédiate des peines, concrétisé par les dispositions de l'article 24 du décret du 13 décembre 2004 relatif à l'application des peines qui prévoit la prise en charge du condamné dès la sortie de l'audience.

Cependant, comme l'a souligné notre collègue député, M. Jean-Luc Warsmann, dans un récent rapport d'information<sup>2</sup>, l'exécution des peines rencontre encore de nombreuses difficultés malgré les initiatives positives prises dans la période récente, telles que la mise en place, à titre encore expérimental, des bureaux de l'application des peines dans une quinzaine de juridictions.

---

<sup>1</sup> L'absence de système de gestion intégré dans l'ensemble des juridictions ne permet pas en effet de disposer de données globales ou par cour d'appel sur l'exécution des peines.

<sup>2</sup> Application de la loi du 9 mars 2004 dite « Perben 2 », rapport d'information n° 2378, Assemblée nationale, juin 2004.

Il convient cependant de souligner que les procédures accélérées s'accompagnent d'une **exécution plus effective de la sanction** soit que celle-ci ait été consentie (composition pénale ou CRPC), soit qu'elle puisse être facilement mise en œuvre (comparution immédiate).

\*

\*      \*

La célérité n'est pas contradictoire avec une justice de qualité.

Au contraire, elle en est l'un des éléments constitutifs. Au-delà des avantages indéniables procurés en termes de gain de temps, les procédures rapides ont aussi contribué à diversifier et renforcer la réponse pénale. Elles donnent non seulement la possibilité de juger plus vite mais aussi de juger mieux. En d'autres termes, l'éventail des dispositifs permet d'apporter la réponse pénale la plus adaptée à l'auteur des faits et aux circonstances de l'infraction.

Dans le même temps, les procédures rapides emportent un double risque bien réel, celui des décisions rendues trop vite et de manière très différente d'un tribunal à l'autre. **La mise en œuvre de ces procédures ne doit pas obéir à la seule logique du « rendement judiciaire ».**

Au regard de ces dérives possibles, trois exigences doivent être rappelées : la poursuite de l'effort d'adaptation des acteurs de l'institution judiciaire pour lesquels ces nouveaux traitements ne doivent pas être une solution de facilité mais l'occasion de réfléchir sur un renouveau de l'organisation et des méthodes d'action ; le renforcement des droits de la défense et des droits des victimes et le souci d'une application équilibrée et cohérente de ces différents dispositifs sur l'ensemble du territoire national.

C'est à cette triple condition que la chance offerte par ces procédures d'améliorer notre justice pourra être pleinement saisie.

\*

\*      \*

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

### • *Recommandations générales*

1. Inviter le ministre de la justice à rappeler la nécessité, au regard de l'égalité de traitement des justiciables, que **l'ensemble des procédures puissent être 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 comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

2. Inviter le ministre de la justice à élaborer une **circulaire** relative aux procédures accélérées afin de **clarifier le champ d'application** de chacune d'entre elles.

3. Prévoir dans tous les parquets, commissariats de police et brigades de gendarmerie un « **réfèrent victimes** » afin d'améliorer l'accueil et l'information des victimes.

4. Veiller à un **encadrement plus étroit des enquêtes de police par les officiers de police judiciaire** et à la **qualité des informations** échangées entre les services de police et de gendarmerie, d'une part, et le ministère public, d'autre part.

5. Renforcer la **formation juridique des enquêteurs**.

6. Permettre la **communication aux avocats des pièces de procédure** dans un délai suffisant pour préparer la défense.

7. **Renforcer les effectifs des greffes** notoirement insuffisants.

8. Mettre en place des **logiciels informatiques adaptés** aux procédures accélérées dans le but de faciliter le travail des greffes.

9. Favoriser le **paiement immédiat des amendes** dès le prononcé de la peine et demander à cette fin au ministère de l'économie et des finances de mobiliser les moyens nécessaires pour prolonger les efforts engagés par les juridictions en matière d'exécution des sanctions.

10. Poursuivre l'**augmentation des effectifs des services d'insertion et de probation** dont les responsabilités, en particulier en matière d'enquêtes sociales, se sont beaucoup développées.

11. Assurer, en particulier dans le cadre de l'Ecole nationale de la magistrature, la **formation systématique** de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale aux spécificités des procédures rapides de traitement des affaires pénales.

### • *La comparution immédiate*

12. Exclure du champ d'application de la comparution immédiate les **homicides involontaires**.

13. Encourager les **mesures alternatives à l'incarcération**, en particulier le **contrôle judiciaire**.

• *La composition pénale*

14. Systématiser l'organisation des propositions de composition pénale par les délégués du procureur **au sein des palais de justice.**

15. Rattraper le retard dû à la publication tardive du décret d'application en **mentionnant dans le casier judiciaire les compositions pénales intervenues depuis 2002.**

16. Sensibiliser les avocats à l'intérêt de la composition pénale et les inciter à **participer à l'entretien entre le délégué du procureur et l'auteur des faits.**

• *L'ordonnance pénale*

17. Développer la **notification des ordonnances pénales par les délégués du procureur**, seule en mesure de garantir une explication pédagogique de la peine.

• *La CRPC*

18. **Etendre le champ d'application** de la CRPC à de nouveaux contentieux à caractère répétitif tels que la falsification de chèques.

## **OBSERVATIONS DE M. PIERRE-YVES COLLOMBAT, SÉNATEUR SOCIALISTE**

Conformément à son objectif, la mission d'information s'est d'abord attachée à dresser un tableau aussi complet et nuancé que possible des pratiques judiciaires, de leurs évolutions les plus récentes, marquées par la montée en puissance des procédures accélérées de jugement, le tableau, aussi, de la perception qu'ont les principaux acteurs de ces transformations.

Il nous est apparu nécessaire, cependant, de revenir sur les conditions et la signification générale de ces évolutions.

Tout d'abord, elles ne sont pas le produit d'une réflexion sur la justice, sur ses missions, dans le but d'en améliorer l'administration, mais avant tout une tentative de réponse empirique à une situation de fait. L'explosion des affaires à traiter, entraînée par la « judiciarisation » accélérée des relations sociales, assortie du manque de moyens suffisants pour y faire face sont ses caractéristiques essentielles. Les avantages pratiques, réels, que les acteurs trouvent à la mise en oeuvre des procédures nouvelles sont nécessairement une manière de faire contre mauvaise fortune bon cœur.

Pour une partie des procédures, la nouveauté (parfois ancienne) réside seulement dans des aménagements permettant l'exécution à moindre coût (et à moindre garantie) de procédures classiques : comparution immédiate, convocation par officier de police judiciaire par exemple.

L'autre partie, par contre, peut s'analyser comme une mutation fondamentale de la manière d'administrer la justice en France jusqu'aux deux dernières décennies. C'est le cas de la composition pénale, de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) mais aussi de l'ordonnance pénale délictuelle.

Le dispositif judiciaire classique a pour cœur la triade formée du procureur, du juge du siège, du prévenu assisté de son défenseur et pour énergie le débat public contradictoire.

Avec l'ordonnance pénale délictuelle, procédure écrite sans audition, le débat contradictoire public et le prévenu disparaissent tout simplement.

Avec la composition pénale et la CRPC, la triade, l'unité de temps et de lieu, font place à une procédure en deux temps regroupant, à chaque fois, deux des acteurs seulement.

Premier temps, le procureur propose et le prévenu (avec son défenseur) accepte ou refuse.

Second temps, le prévenu (avec son défenseur) accepte et le juge homologue ou pas la proposition du procureur, préalablement acceptée par l'intéressé(e).

En même temps l'équilibre des pouvoirs au sein de la triade est modifié en faveur du procureur. Il conserve non seulement le monopole des poursuites et de la fixation des modalités de celles-ci mais aussi l'élargissement de la palette des voies possibles et surtout la transformation de son pouvoir de proposition de la peine en pouvoir de quasi « préjugement », pour reprendre l'expression du procureur général près la cour de cassation, M. Jean-Louis Nadal, lui confèrent un poids qu'il n'a jamais eu. Comme dit M. Jean-Louis Nadal : « la fonction de juger s'est partiellement déplacée, le magistrat du parquet devenant une partie intégrante du jugement ».

Corrélativement, le juge du siège, dépossédé du pouvoir de formuler le jugement, ne peut que refuser ou homologuer la proposition du parquet. Son rôle n'est plus que celui de contrôleur. Vu l'encombrement des juridictions, on comprend que le pourcentage de refus soit marginal.

En même temps que les pouvoirs du procureur augmentent, il en délègue une partie de plus en plus grande à des non magistrats : officiers de police judiciaire (voire agents de police judiciaire) qui, avec le traitement en temps réel, pèsent forcément sur le choix des procédures et peuvent proposer une CRPC dans le cadre d'une garde à vue ; délégués du procureur (personnes physiques et associations) qui souvent assurent de fait la gestion de la composition pénale, de la proposition initiale à la clôture du dossier.

Paradoxe des paradoxes, si le procureur devient une sorte de juge du siège, l'avocat se fait procureur pour convaincre le juge d'homologuer une proposition acceptée par son client !

L'usage désormais dominant des procédures accélérées de jugement, y compris celles qui avaient suscité au départ le plus de réticences, le faible nombre d'appels des prévenus et des mis en cause, comme les refus d'homologation ou de validation par le juge des propositions du procureur, ne doivent pas faire illusion. Ils renvoient plus à une manière de composer avec les difficultés d'un système judiciaire devenu, à son corps défendant, régulateur social universel, sans en avoir les moyens, qu'à l'adhésion raisonnée à de nouveaux principes d'administration de la justice, principes par ailleurs difficiles à cerner.

Une formation des magistrats ou des avocats à leurs nouveaux « métiers », ne dispensera pas d'une réflexion de fond sur les implications de ces transformations imposées par l'urgence et les pratiques.

Peut-on, notamment, sans contradiction, donner aux magistrats du parquet une part des pouvoirs du juge du siège et leur refuser l'indépendance statutaire de celui-ci ?

Plus fondamentalement, plutôt que de se préoccuper exclusivement de juger plus vite, la vitesse d'exécution devenant le premier critère d'une « bonne justice », ne conviendrait-il pas mieux d'explorer, enfin, les voies d'une « déjudiciarisation » des relations sociales ?

## **ANNEXES**

---



## ANNEXE 1

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

#### mercredi 2 mars 2005

*Union syndicale des magistrats*

**M. Dominique Barella**

président

**M. Nicolas Blot**

secrétaire général

*Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille*

**M. Robert Bidart**

président

**Mme Martine de Maximy**

vice-présidente

*Syndicat de la magistrature*

**M. Côme Jacqmin**

secrétaire général

*Force ouvrière magistrats*

**Mme Naïma Rudloff**

secrétaire générale

*Ministère de la justice*

**M. Jean-Marie Huet**

directeur des affaires criminelles et  
des grâces

#### mercredi 9 mars 2005

*Université de Paris II Panthéon-Assas*

**Mme Cristina Mauro**

maître de conférences

*Université de Nantes*

**Mme Sylvie Grunvald et M. Jean Danet** maîtres de conférences

*Syndicat national des officiers de police*

**Mme Karine Bougard-Cerfontaine**

secrétaire nationale

**Mme Karine Bois Devin**

**M. Christophe Brecq**

**M. Pierre Cournil**

*Institut national d'aide aux victimes et de médiation*

**M. Jean-Luc Domenech**

directeur

*Association nationale des juges de l'application des peines*

**Mme Marie-Suzanne Pierrard**

vice-présidente

**M. Eric Martin**

juge de l'application des peines

**mardi 15 mars 2005**

- **Table ronde autour du film de M. Raymond Depardon « Dixième chambre, instants d'audience »**

**Mme Michèle Bernard-Requin**, conseiller à la cour d'appel de Paris  
**Mme Catherine Champrenault**, avocat général à la cour d'appel de Douai

**Mme Anne Vosgien**, substitut général à la cour d'appel de Paris

**M. Jean Repiquet**, représentant du barreau de Paris

**mercredi 16 mars 2005**

- **Table ronde (avocats)**

*Conseil national des barreaux*

**Me Jean-Paul LEVY** président de la commission  
« textes »

*Conférence des bâtonniers*

**Me Frank NATALI** vice-président  
**Me Jacques MARTIN** membre du bureau

*Barreau de Paris*

**Me Grégoire LAFARGE** membre du conseil de l'ordre

- **Table ronde (syndicats des personnels des greffes)**

*CGT Services judiciaires*

**Mme Nadia Hanafi**  
**Mme Danielle Roubaud**

*USAJ-Justice*

**M. Christophe Poisle**, secrétaire général adjoint

*CFDT fédération justice*

**M. Guy Estrade**  
**Mme Marie-Thérèse DRUELLE**

- *Syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale*

**M. Olivier DAMIEN** secrétaire général adjoint

**mercredi 6 avril 2005**

*Tribunal de grande instance de Grasse*

**M. Jacques Lameyre** président

*Tribunal de grande instance de Cambrai*

**M. Jean-Philippe Vicentini** procureur de la République

*Cour de cassation*

**M. Jean-Louis Nadal** procureur général

*Tribunal de grande instance de Quimper*

**Mme Anne Kayanakis** procureur de la République

**jeudi 14 avril 2005**

*Cour de cassation*

**M. Bruno Cotte** président de la chambre criminelle

*Cour d'appel de Bordeaux*

**M. Marc Moinard** procureur général

*Syndicat des avocats de France*

**Me Bruno Rebstock** président de la commission pénale  
**Me Virginie Bianchi** membre de la commission pénale

*Tribunal de grande instance de Périgueux*

**M. Claude Bellenger** procureur de la République

*Cour d'appel de Limoges*

**M. André Ride** procureur général  
président de la Conférence  
nationale des procureurs généraux

*Tribunal de grande instance de Nanterre*

**M. Jacques Degrandi** président

**mercredi 4 mai 2005**

*Synergie officiers*

**M. Patrick Mauduit** conseiller technique

*Association des avocats pénalistes*

**Me Jean-Yves Leborgne** président

*Inspection générale des services judiciaires*

**M. Christian Raysseguier** inspecteur général

*Cour d'appel de Poitiers*

**M. Léonard Bernard de la Gâtinais** procureur général de la cour  
d'appel de Poitiers

**mardi 21 juin 2005**

Audition de **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice,**  
par la commission des lois

## ANNEXE 2

### PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION

<p style="text-align: center;"><b>Tribunal de grande instance de Nantes (jeudi 17 mars 2005)</b></p>
--

- **Président : M. Jean-Yves Guillou**

- **Procureur de la République : M. Stephan Autin**

- **Bâtonnier : Me Yann Villatte**

- Visite des locaux
- Table ronde : « Les procédures pénales rapides dites classiques » (ordonnances pénales, comparution immédiate)
- Table ronde : « Les procédures pénales rapides nouvelles » (CRPC et composition pénale)
- Table ronde : « La troisième voie »

<p style="text-align: center;"><b>Tribunal de grande instance de Nîmes (jeudi 31 mars 2005)</b></p>
---

- **Président : M. Jean-François Kriegk**

- **Procureur de la République : M. Robert Gelli**

- **Bâtonnier : Me Guy Laick**

- Entretien avec des représentants des magistrats du siège et du parquet (chefs de juridiction, procureur adjoint, vice-présidents correctionnels, vice-président juge des libertés et de la détention)
- Entretien avec le greffier en chef et des représentants des personnels des greffes concernés (en présence des chefs de juridiction)
- Entretien avec le bâtonnier
- Entretien avec la directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), les délégués du procureur et les médiateurs

**Tribunal de grande instance de Paris  
(jeudi 7 avril 2005)**

- **Premier vice-président: M. Philippe Herald**
- **Vice-procureur de la République : M. Jean-Marie Beney**
  - Table ronde avec les représentants du parquet, du siège et du greffe

**Tribunal de grande instance de Toulon  
(jeudi 12 mai 2005)**

- **Président : M. Michel Mallard**
- **Procureur de la République : M. Pierre Cazenave**
- **Bâtonnier : Me Didier Gestat de Garambé**
  - Visite des locaux du tribunal de grande instance de Toulon, suivie d'une réunion avec les magistrats et fonctionnaires du greffe
  - Réunion avec les avocats
  - Réunion avec des représentants des services de police, de gendarmerie, des services pénitentiaires et des associations

**Tribunal de grande instance de Bobigny  
(mercredi 18 mai 2005)**

- **Président : M. Philippe Jeannin**
- **Procureur de la République : M. François Molins**
- **Bâtonnier : Me Frédéric Gabet**
  - Visite des locaux
  - Table ronde sur la composition pénale et l'ordonnance pénale en présence de magistrats du siège et du parquet, de greffiers chargés de ces modalités de poursuite, de représentants du barreau et de l'association d'aide aux victimes
  - Table ronde sur la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en présence de magistrats du siège et du parquet, de greffiers chargés de ces modalités de poursuite, de représentants du barreau, de l'association d'aide aux victimes et des services de police
  - Audience de la 17<sup>ème</sup> chambre (comparution immédiate)

**Tribunal de grande instance de Lyon  
(Jeudi 19 mai 2005)**

**- Président : M. Pierre Garbit**

**- Procureur de la République : M. Xavier Richaud**

**- Bâtonnier : Me Eric Jeantet**

- Visite des locaux
- Réunion avec des représentants du barreau
- Réunion avec des représentants des magistrats du parquet
- Entretien avec le greffier en chef et le greffier en chef chargé du pénal
- Table ronde avec des magistrats du siège et du parquet, des fonctionnaires des services de police et de gendarmerie, des représentants du service d'insertion et de probation

**Tribunal de grande instance de Reims  
(jeudi 26 mai 2005)**

**- Président : M. Paul-André Breton**

**- Procureur de la République : M. Vincent Lesclous**

**- Bâtonnier : Me Sylvie Dumont-Dacremont**

- Visite des locaux
- Entretien avec les chefs de juridiction
- Table ronde avec les magistrats du siège et du parquet et les fonctionnaires des greffes
- Table ronde avec les avocats, une association d'aide aux victimes, un interprète et des représentants du service d'insertion et de probation
- Table ronde avec les services de police et de gendarmerie
- Synthèse et dernier échange avec les chefs de juridiction et le greffier en chef

**Tribunal de grande instance de Laval  
(vendredi 17 juin 2005)**

- **Président : M. Patrice Douchy**
- **Procureur de la République : M. Philippe Varin**
- **Bâtonnier : Me Michel Delatouche**
  - Table ronde avec les magistrats du parquet et du siège et des représentants du barreau

**Tribunal de grande instance d'Evry  
(vendredi 17 juin 2005)**

- **Président : M. Jean Trotel**
- **Procureur de la République : M. Jean-François Pascal**

**Tribunal de grande instance d'Ajaccio  
(mercredi 21 septembre 2005)**

- **Président : M. Jacques Stoll**
- **Procureur de la République : M. José Thorel**
- **Bâtonnier : Me Frédérique Campana**
  - Visite des locaux
  - Réunion de travail avec les représentants des magistrats du siège et du parquet spécialisés en matière pénale et les représentants des personnels de greffe
  - Réunion de travail avec les représentants de la police, de la gendarmerie, du SPIP et des associations de victimes
  - Réunion de travail avec les avocats

**Tribunal de grande instance de Bastia  
(jeudi 22 septembre 2005)**

- **Président : M. Jean-François Régis de Jorna**
- **Procureur de la République : M. Jean-Jacques Fagni**
  - Accueil de la délégation
  - Visite des locaux
  - Table ronde avec les représentants du parquet, du siège et du greffe

## ANNEXE 3

### PART RESPECTIVE DES DIFFÉRENTS MODES DE TRAITEMENT DES INFRACTIONS

Année	Affaires nouvelles	Dont auteur connu	Affaires poursuivables	Procédures alternatives (hors comp. pénale)	Compositions pénales*	Poursuites (dont OP et CRPC)	Saisines juge d'instruction	Saisines juge des enfants	Citations directes	Comparutions immédiates	COPJ	CPPV	Ordonnances pénales	CRPC	Taux de réponse pénale
<b>1999</b>	4 932 196	1 861 951	1 262 948	214 108	0	638 000	39 176	52 827	117 783	33 118	221 730	6 899	0	0	<b>67,5 %</b>
<b>2000</b>	5 007 674	1 866 401	1 292 808	250 051	0	628 065	37 768	54 651	108 974	31 991	226 414	6 570	0	0	<b>67,9 %</b>
<b>2001</b>	5 385 826	1 887 648	1 327 848	269 996	1 511	621 866	36 398	56 974	106 784	31 693	226 802	6 361	0	0	<b>67,3 %</b>
<b>2002</b>	5 501 482	1 917 630	1 350 081	289 485	6 755	624 335	37 444	56 279	103 583	38 269	233 894	7 665	0	0	<b>68,2 %</b>
<b>2003</b>	5 309 811	2 006 448	1 384 143	328 905	14 785	654 579	35 143	55 369	103 498	42 026	239 190	11 273	13 574	0	<b>72,1 %</b>
<b>2004</b>	5 400 554	2 112 499	1 455 597	388 916	25 777	674 522	34 211	55 841	108 253	43 099	240 910	11 577	58 822	2 187	<b>74,8 %</b>

\* y compris les compositions pénales contraventionnelles  
 Source : Cadres des parquets – Les résultats 2004 sont provisoires.

### Présentation en %

	Saisine juge d'instruction	Requête juge des enfants	Comparution immédiate	COPJ et CPPV	Citation directe	Ordonnance pénale – Tribunal correctionnel	Composition pénale délictuelle	Ensemble
<b>1999</b>	8,3 %	11,2 %	7,0 %	48,5 %	25 %	0 %	0 %	100 %
<b>2000</b>	8,1 %	11,7 %	6,9 %	50 %	23,4 %	0 %	0 %	100 %
<b>2001</b>	7,8 %	12,2 %	6,8 %	49,8 %	22,8 %	0 %	0,8 %	100 %
<b>2002</b>	7,6 %	11,5 %	7,8 %	49,2 %	21,1 %	0 %	2,8 %	100 %
<b>2003</b>	6,6 %	10,5 %	7,9 %	47,4 %	19,6 %	2,6 %	5,4 %	100 %