

**Enjeux et usages de la composition pénale.
Controverse et compromis dans la mise
en place d'un dispositif pénal inédit**

MILBURN Philip

Laboratoire Printemps, UMR CNRS 8085

MOUHANNA Christian

Centre de sociologie des organisations, UMR CNRS-FNSP 7116

PERROCHEAU Vanessa

Centre de recherches critiques sur le droit

Centre d'analyse, de formation et d'intervention, (CAFI), Paris

Février 2005



La composition pénale : quels enjeux ?

La Composition Pénale (CP) est atypique à maints égards : elle représente, au sein de la justice pénale, une rupture sur plusieurs plans. En effet, à la différence des autres alternatives aux poursuites introduites dans le Code de procédure pénale, la CP n'est pas le résultat d'un processus de consécration de pratiques innovantes déjà expérimentées sur le terrain. Elle est le fruit d'une décision de la Chancellerie.

Une autre rupture concerne le principe du débat contradictoire et plus généralement celui de la séparation de la poursuite et du jugement. Déjà quelque peu écornés dans la forme par la multiplication des mesures alternatives accompagnées d'une sanction exécutable sous peine de poursuites (médiation pénale, rappel à la loi, etc.), ces principes se sont trouvés fortement ébranlés dans le cadre de la CP : la place du siège y est réduite à la validation des décisions du parquet. Dès lors, il semblait intéressant de mesurer quels bouleversements cette mesure avait entraînés, tant du point de vue des principes, et donc de la façon dont les magistrats percevaient leur fonction, que dans l'équilibre des rapports parquet-siège.

Une troisième transformation notable renvoie à la place de l'aveu dans la procédure pénale en général. Bien qu'encore très attachés au quotidien à la reconnaissance des faits par la personne mise en cause, les praticiens, policiers et magistrats ont toujours été réticents à reconnaître officiellement la place primordiale accordée à l'aveu dans leurs décisions. L'introduction de la CP dans la procédure pénale s'accompagne d'une promotion reconnue de l'aveu, l'article 41-2 du Code de procédure pénale en faisant découler directement des effets juridiques.

Liées aux deux derniers points, la question du débat contradictoire et celle de l'aveu, la place de la défense dans le nouveau dispositif suscite elle aussi des interrogations nombreuses. Contre toute attente, la CP ne se révèle pas être un *plea bargaining* à la française, dans la mesure où la sanction est décidée de manière unilatérale par le parquet, sans qu'aucune négociation ne soit prévue dans les textes. Le ministère public propose des mesures que l'auteur reconnaissant les faits ne peut qu'accepter ou refuser. Dès lors qu'aucune négociation n'est envisagée, et que par ailleurs le débat contradictoire est exclu, l'avocat peine à s'insérer dans le dispositif.

Mais, parallèlement à ces ruptures, la CP s'inscrit dans une tendance de fond : elle contribue à renforcer la position centrale du parquet dans le processus pénal, non seulement en lui offrant un type de réponse supplémentaire à côté des poursuites et des mesures alternatives, mais également en

accroissant ses marges de manoeuvre par rapport au siège. Autrefois cantonné à un simple choix binaire entre classement sans suite et orientation vers le procès pénal, le ministère public a vu ses possibilités d'action se diversifier au cours des dernières années avec l'addition de tout un arsenal de mesures d'ordres divers : rappel à loi, classements sous condition, médiation pénale, réparation, injonction thérapeutique,... Il est possible de lire la CP comme une nouvelle variation sur ce thème, puisque la personne s'engage à respecter des obligations et à assumer des sanctions sous peine de poursuites ultérieures.

Une enquête de terrain

Pour mesurer l'impact de la CP dans les juridictions, la présente recherche se fonde sur des entretiens et observations menées dans 7 juridictions, dont deux en phase de « mise en place » de la CP, et 5 autres, de tailles différentes, retenues parmi celles qui pratiquaient un nombre conséquent de CP durant l'année 2001. Il faut en effet noter que, malgré le fait que la loi instaurant la composition pénale date de 1999, le décret d'application n'est promulgué que le 21 janvier 2001. Ce décret lui-même a fait l'objet de vives critiques de la part des praticiens. Plusieurs procureurs se sont plaints du manque de clarté de ce texte, ce qui pour beaucoup a servi d'alibi à des retards conséquents dans l'application de la loi.

Le document présente une série de monographies des différents sites (TGI) observés et des modalités de mise en place et de fonctionnement de la CP pour chacun d'entre eux. Il apparaît trois modèles différents en la matière : un modèle « artisanal contrôlé » où la CP est réalisée individuellement par les délégués sous le contrôle rapproché des magistrats ; un modèle « industriel » où les CP sont réalisées collectivement au cours d'une audience en présence du procureur ; et enfin un modèle « autonome », les CP étant effectuées par les délégués dans le cadre de MJD de manière plus autonome que dans les autres modèles.

Dans la plupart des cas, les délégués réalisent un travail d'administration complète de la mesure. S'ils reçoivent bien les justiciables, c'est pour leur expliquer la procédure, solliciter leur accord (et donc leur reconnaissance de culpabilité), et leur signifier la sanction. Ils contribuent ensuite à superviser son exécution (par ex., recouvrement de l'amende). Il s'apparaît donc pas d'espace de discussion sur la nature des faits ou de négociation de cette sanction.

La CP fruit d'un accord entre le siège et le parquet

La CP apparaît, dans tous les TGI observés, à la fois comme une source d'innovation, c'est-à-dire qu'elle contraint les acteurs qui veulent l'appliquer à être inventifs, et comme révélatrice d'évolutions profondes qui traversent et transforment les tribunaux et les magistrats. L'un des effets les plus

marquants révélés par les enquêtes de terrain est le consensus qui règne dans les juridictions visitées. Loin de constituer un pôle de résistance à un dispositif qui renforce apparemment le pouvoir du parquet, le siège est bien souvent un soutien à la CP, et parfois même demandeur de CP, face à un parquet plus réticent.

S'il faut se garder de toute généralisation hâtive, en raison de l'échantillon retenu qui regroupe essentiellement des juridictions qui figurent parmi celles qui font le plus de CP, il n'en reste pas moins que l'on observe un fonctionnement des TGI et une redistribution des rôles au sein de ceux-ci qui invitent à abandonner les catégories prédéfinies et à repenser les fonctions des uns et des autres. L'arrivée de la CP dans les tribunaux témoigne d'un souci gestionnaire des chefs de juridiction, et d'une coopération entre eux qui va jusqu'à la remise en cause des principes qui guident traditionnellement l'action des uns et des autres. Cette coopération, poussée très loin, va jusqu'à l'élaboration en commun de politiques pénales, au moins en ce qui concerne l'orientation des affaires, entre l'audiencement, l'ordonnance pénale délictuelle et la CP, et parfois jusqu'à l'élaboration en commun et *a priori* d'échelles de « peines ».

Par ailleurs, la CP consacre, en même temps qu'elle le renouvelle complètement dans sa forme, le rôle des délégués. Ceux-ci deviennent des acteurs indispensables dans le processus pénal, même s'ils n'en profitent pas, dans la plupart des cas, pour s'imposer comme des personnages autonomes dans le système local. La CP est dans de nombreux cas l'occasion de créer une véritable chaîne pénale parallèle, plus intégrée, plus rapide, et plus lisible, qui constitue peut-être un avant-goût d'une évolution plus générale de l'ensemble de la justice pénale. En d'autres termes, la CP semble préfigurer de modifications durables et profondes de la justice pénale, remettant en cause les principes traditionnels sur lesquels celle-ci se fonde, tels que l'opposition parquet-siège ou le débat contradictoire

Les soucis liés à la bonne gestion du TGI et des flux d'affaires sont évoqués de manière plus ou moins ouverte par l'ensemble des magistrats du siège. La plupart des présidents de TGI ont accepté l'idée que, dorénavant, ils devaient absolument tenir compte des impératifs quantitatifs dans l'organisation des tribunaux. Ils soulignent en outre les difficultés qu'ils rencontrent lorsqu'ils tentent de répondre à ces impératifs dans un contexte de ressources limitées et qui évoluent peu. Par ailleurs, ils sont également sensibles au thème de la demande publique, qui serait essentiellement selon eux fondée sur une exigence de rapidité.

Le résultat de la négociation siège-parquet se trouve très souvent dans la création ou la revitalisation d'une chaîne pénale parallèle, gérée au quotidien par les délégués du procureur qui se substituent aux

greffiers pour l'administration et le suivi du dossier. Cette seconde chaîne, celle de la CP, permet de contourner le goulot d'étranglement que constitue, en termes de gestion des flux, l'audience. Insérée dans les dispositifs de traitement en temps réel, avec remise de la convocation à la CP par l'OPJ, cette CP devient une réponse rapide, destinée à satisfaire tout autant le justiciable que la victime.

Autre avantage mis en avant, qui participe à cette interrogation sur la pérennité du modèle du débat contradictoire, les membres du siège défendent, pour une partie d'entre eux au moins, une vision ostensiblement répressive de leur fonction. A nos interrogations sur le respect des droits des mis en cause dans la CP, ils rétorquent par le respect du principe de sanction et des droits de la victime. La sanction est considérée comme la réponse qui aurait été de toutes façons adoptée en cas d'audience. Dès lors, pourquoi s'encombrer d'une audience, longue et coûteuse en personnels pour arriver au même résultat ? Ce sentiment est renforcé par la nature des délits concernés par la CP. Il s'agit de « petits » délits, sur lesquels les magistrats s'étendent peu. De plus, le fait que, dans nombre de TGI, le champ le plus concerné par la CP soit les conduites en état alcoolique et la consommation de stupéfiants, affaires qui se fondent sur

Si l'on se place du point de vue de l'équilibre des pouvoirs au sein des TGI, la création de la CP n'a pas débouché, comme on pouvait le penser, sur un accroissement univoque du poids du parquet.

Contrairement à d'autres innovations initiées par les parquets dans les années 1980 ou 1990, comme le traitement en temps réel et tous les traitements de troisième voie, le changement ne peut ici se faire sans l'aval du siège, ce qui n'était pas toujours le cas auparavant : celui-ci est réintroduit dans un jeu dont il pouvait se sentir parfois un peu exclu auparavant. Les magistrats du siège se félicitent - certains diront se contentent - de la validation par leurs soins de la CP. Même s'ils valident l'immense majorité des CP acceptées, ils peuvent néanmoins peser et refuser de suivre la politique du procureur. On observe que, partenaires obligés de la CP de par cette validation obligée, ils sont pris en compte pour l'établissement de barèmes, et plus généralement associés aux politiques pénales initiées par les parquets en matière d'orientation des affaires. Par exemple, l'élargissement de la CP à des domaines de plus en plus variés ne s'est fait qu'avec l'accord des présidents de juridiction.

Lé délégué administrateur de la CP

La sanction infligée dans le cadre de la CP est fixée par un système de barème établi par le procureur et agréé par le représentant du siège. Il enferme le délégué dans un espace qui ne lui laisse guère de marge. Certains tribunaux laissent une fourchette de « peine », ou une modulation entre retrait de permis, amende ou travail non rémunéré selon la situation socio-économique du justiciable. Mais les délégués n'utilisent pas l'espace réduit de manœuvre dont ils disposent pour transiger ou négocier avec

ce dernier. La décision est imposée par le tribunal via le barème. Le délégué lui décide des modalités de la CP à l'intérieur des faibles prérogatives qui lui sont laissées (fourchette de sanction, aménagement de sanction...).

Ce rôle d'administration n'est pas secondaire : il est une condition première de possibilité de la CP au sein d'un tribunal. De ce point de vue, il est hautement significatif, que, quel que soit le modèle de fonctionnement de la CP (industriel, artisanal ou autonome), les délégués se voient confiés cette mission et qu'elle n'est jamais confiée, totalement ou même partiellement, au greffe. Cette prise en charge du secrétariat de la procédure est en général une condition fixée lors de la création de la CP. Le greffe est d'ailleurs parfois associé à ce processus et semble alors très vigilant quant à la masse de travail que représente la CP qu'il ne souhaite pas voir lui incomber.

En outre, la logique d'efficacité qui a présidé à la mise en place de la CP dans plusieurs juridictions invite à penser que l'émergence de barèmes s'inscrit tout à fait dans ce mouvement. En effet, leur élaboration permet un gain non négligeable en termes de prise de décisions, celle-ci devenant de facto quasi-automatique. Nous avons pu observer combien, dans les salles de permanences ou les bureaux soumis au rythme parfois effréné que génère le TTR, les substituts sont tout à fait preneurs de tout ce qui apporte une simplification, leur permettant de passer à l'appel suivant. Les juges du siège reconnaissent eux aussi combien l'élaboration de barèmes, en simplifiant le processus de validation, offre un gain de temps.

Les effets induits de la CP

L'examen détaillé des TGI de notre échantillon montre donc que, là où les chefs de juridiction ont décidé de mettre en œuvre cette mesure, l'ensemble des acteurs concernés au sein du système pénal semblent satisfaits. Nulle part on n'observe de conflits forts ou de dérives notables, même si certaines pratiques peuvent au premier abord heurter. Ceci dit, malgré ce succès relatif constaté, il émerge un certain nombre de questions de fond à propos des conséquences de la CP sur le fonctionnement du système pénal, ainsi que sur les effets induits en termes de « coûts » sur ce système. Car, si la CP satisfait un certain nombre de « gagnants », pour reprendre la terminologie de l'un de nos interlocuteurs, elle génère aussi un certain nombre de « perdants », parmi lesquels on trouve bien entendu l'avocat, ce qui pose en conséquence la question de la place de la défense dans le processus,

Globalement, la composition pénale ne participe pas directement d'un processus d'extension du filet pénal : elle semble relever davantage d'une redistribution des situations à l'intérieur de l'arsenal de

mesures (y compris les poursuites) dont dispose le parquet. Toutefois, si ce processus est appelé à se développer – ce qui semble bien être le cas si la «comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité » prend un essor – il convient alors d’imaginer les conséquences que cela induit sur les réponses sociales en matière de déviances

Le développement d’une telle filière comporte dès lors la potentialité d’inscrire dans un processus de carrière pénale des contrevenants dont la problématique est fondamentalement sociale, psychologique ou sanitaire. Ce d’autant que l’inscription au casier judiciaire vient accentuer le risque de poursuites pénales et de peine sévère en cas de récidive, même si la composition pénale ne peut constituer en droit le premier terme d’une récidive légale. Un processus de « pénalisation du social » est susceptible de trouver son amorce avec le développement de cette filière. Celle-ci s’inscrit, d’un point de vue de l’analyse sociologique, dans une logique très différente de celle des alternatives aux poursuites, qui comporte un ressort social.

Ainsi, pour les petites affaires, les magistrats du siège et du parquet parviennent souvent à des échelles de sanctions qui s’établissent de manière tacite ou explicite. Celles-ci répondent à un souci de cohérence pour les juges et à des habitudes de travail menant à une certaine routinisation dans l’acte de juger. Elles renvoient également à des considérations d’efficacité et de rentabilité : n’ayant que peu de temps à investir dans chaque affaire, et soumis à des impératifs de productivité dus à la double pression interne et externe décrite plus haut, les juges s’abandonnent à une certaine automatisation de la décision.

Que ce soit sur l’information de la victime ou sur sa place dans la décision et dans la détermination de son préjudice, on voit donc que la CP n’apporte pas forcément d’amélioration notable, contrairement à ce que pensent – ou voudraient faire penser – certains magistrats. Certes, dans un premier temps, les délais de décisions sont, dans le cadre de la CP, beaucoup plus courts que dans le cas de l’audience, ce qui aux yeux des magistrats doit incontestablement conduire à une meilleure image de l’institution auprès des victimes. Mais cela suffit-il ? En outre, il semble que cette amélioration doit certainement beaucoup au fait que la CP est une mesure nouvelle. A terme, en raison même de son succès, la CP risque de ne pas pouvoir maintenir un tel avantage.

De la composition au « plaider coupable »

La composition pénale fait figure de «révolution tranquille » au sein du système pénal français, sur plusieurs plans. Ainsi, il n'y a pas d'espace conflictuel autour de la composition entre le siège et le parquet, ce alors même que les magistrats du siège sont amputés d'une partie de leurs prérogatives. Tous les acteurs, parquet, siège, mais aussi dans une large mesure les avocats, ont accepté et intégré l'idée d'un changement de paradigme : l'audience et le débat contradictoire, souvent considérés comme obsolètes et dépassés, sont remplacés par des mécanismes tels que la CP puis la «comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité » (le mal nommé «plaider coupable ») que ces acteurs jugent plus aptes à tenir compte des particularités de chaque contrevenant et des victimes, mais qui à travers les barèmes et la marge de négociation quasi nulle laissée aux délégués du procureur, se révèlent être des procédures «automatiques ». Restreintes dans un premier temps à des affaires considérées comme simples, sans victime, telles que par exemple les délits routiers, ces procédures d'un nouveau type ne cessent de s'étendre à des champs toujours plus large du domaine pénal, comme le montre dans la pratique l'extension de la CP à des affaires de plus en plus variées dans les TGI visités, ou bien sur le plan législatif l'accroissement des délits touchés par la CP et enfin la mise en place de la CRPC.

Cette introduction de la CP dans les TGI rompt effectivement avec la tradition du débat animé par le juge, même si dans les faits ce principe était souvent battu en brèche par les considérations d'efficacité et le peu de place laissé à l'avocat. En effet, alors que la création de la composition pénale a été saluée par certains auteurs comme un « *plea bargaining* à la française », l'étude de la pratique relève que cette procédure ne laisse aucune place pour une négociation portant sur la sanction.

Il convient, dans une perspective sociologique, d'insister sur le fait qu'une telle innovation dans le système pénal français n'est nullement au cœur des débats qui ont animé la mise en place et le développement de la CP dans les juridictions que nous avons observées. Ceci est vrai au sein des parquets, bien sûr, mais également du côté des juges qui n'ont pas focalisé leurs objections, quand ils en avaient, sur ce point. Les échanges préalables à la mise en place de la CP se sont tous focalisés sur la question des flux de dossier, la dimension juridique laissant toute latitude à la préoccupation gestionnaire. Il en va de même avec les avocats pour qui la question de la reconnaissance de culpabilité constitue sans doute le seul point d'appui : leur intervention dans le cadre de la CP pourrait consister à prendre la bonne mesure de la réalité des faits avant de recommander à leur client d'accepter ou non la CP, ou encore de jouer sur le délai de rétractation. Or une telle démarche n'apparaît pas au cours de nos investigations. Bien au contraire, les avocats se sont, dans la plupart des juridictions, peu mobilisés pour freiner le développement de la CP, ou pour y imposer leur expertise.

Lorsqu'ils le font, c'est souvent dans une perspective non pas combative, mais plutôt pédagogique, en incitant leur client à accepter la CP.

On objectera volontiers que la plupart des affaires ne souffrent guère de contestation, notamment lorsqu'il s'agit de conduite en état d'alcoolémie. La reconnaissance de culpabilité constitue cependant un véritable acte de conversion social d'un fait en une valeur juridique (la culpabilité) qui ne mobilise pas le seul consentement mais comporte une part d'intervention judiciaire (la désignation de l'infraction) décisive, sur laquelle pourrait porter une négociation et l'intervention de l'avocat.

Malgré ces aspects, la pratique de la CP par les délégués, telle que nous l'avons identifiée tend à considérer la reconnaissance de culpabilité comme une pure formalité, qui ne fait l'objet d'aucune procédure ou précaution particulière sinon la signature d'un procès verbal. Les faits eux-mêmes ne sont jamais discutés entre le mis en cause et le délégué, alors qu'ils peuvent être au cœur des échanges en médiation ou pour d'autres mesures alternatives.

La reconnaissance de culpabilité qui constitue pourtant le nexus juridique et socio-politique de la CP est en quelque manière escamotée dans la pratique et, dans une procédure d'apparence administrative, réduite à la signature des documents (PV) rédigés par le délégué et présentés au justiciable. Elle ne comporte en tout état de cause aucune dimension procédurale ou simplement solennelle spécifique dans la mise en œuvre de la mesure. Si les avocats, à l'image de ce qui s'est passé pour la CP, se contentent de participer à « l'administration » de la mesure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, il y a donc de grandes chances pour que ce mouvement vers une justice sans débat et donc sans écoute s'étende à des franges plus larges du champ pénal.