

Synthèse

**Les premières applications de la composition pénale
dans le ressort de la cour d'appel de Poitiers**

Aurore BUREAU

DEA de droit pénal et sciences criminelles, Doctorante

André GIUDICELLI (dir.)

Professeur à la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

EPRED (Equipe poitevine de recherche
et d'encadrement doctoral en sciences criminelles)

Décembre 2003



Recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice

La composition pénale, créée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 dans l'objectif d'améliorer l'efficacité de la procédure pénale, a, par bien de ses aspects, marqué une rupture avec notre tradition juridique : tout d'abord, parce qu'elle accorde une place au consentement de l'auteur des faits délictueux ; ensuite, parce que le rôle moteur qu'elle confère au Parquet dans la mise en œuvre de la procédure constitue une forme de glissement dans la répartition des rôles entre parquets et magistrats du siège. Il faut d'ailleurs se rappeler que des dispositions instituant un procédé fort comparable, l'injonction pénale, avaient été jugées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel en 1995, notamment parce qu'en ne prévoyant pas l'intervention de l'autorité de jugement, elles n'offraient pas suffisamment de garanties pour la préservation des libertés individuelles.

Le législateur de 1999, s'il n'a pas eu raison de toutes les critiques adressées à ce type de mécanisme, a résolu la difficulté soulevée par le Conseil constitutionnel notamment en insérant dans la composition pénale la validation de celle-ci par un magistrat du siège. Régie par les articles 41-2 et 41-3 du Code de procédure pénale, la nouvelle procédure débute par la proposition faite par le procureur, ou son délégué, à l'auteur de certains délits ou contraventions, d'exécuter une ou plusieurs mesures prévues par la loi. L'acceptation de cette proposition par l'intéressé vaut reconnaissance des faits. L'accord intervenu est ensuite soumis pour validation à un magistrat du siège, selon les cas le président du TGI ou le juge d'instance (et maintenant le juge de proximité), une réponse positive permettant de passer à l'exécution volontaire des mesures. En cas de succès, l'action publique est alors éteinte.

Ainsi sommairement présentée, la composition pénale s'inscrit dans une évolution visant à développer, non seulement en procédure pénale mais dans toutes les procédures, des modes de régulation différents des conflits. Efficacité, rapidité et adaptabilité de la réponse organisée par la société animent ce type de procédés dit encore alternatifs. Malgré ces objectifs, l'application effective de la composition pénale a tardé : d'une part, en raison du temps qu'a pris le pouvoir réglementaire pour publier le texte nécessaire à sa mise œuvre (Décret n° 2001-71) ; d'autre part, car des réserves et des réticences ont, dans le milieu judiciaire lui-même, freiné, voire bloqué, même après la publication du décret d'application, la mise en place de la procédure dans nombre de tribunaux.

Ce constat pouvait se faire à propos des juridictions situées dans le ressort de la cour d'appel de Poitiers. Lorsque cette recherche a débuté, en octobre 2002, peu de juridictions dans ce ressort avaient réellement mis en place la composition pénale. C'est ainsi que le recours à la nouvelle procédure n'était encore qu'à l'état de projet tant au TGI de Poitiers qu'au TGI Niort. Sa mise en œuvre ne faisait que débiter à Saintes et à Rochefort ; en revanche, elle remontait à plusieurs mois aux TGI de La Rochelle et de La Roche-sur-Yon puisque le parquet, dans ces juridictions, avait eu recours à la composition pénale depuis janvier 2002. Cette diversité de situations, cette cohabitation dans un même ressort d'approches et de pratiques différentes, représentait un terrain favorable pour une première évaluation. En effet, il fut possible de constituer un échantillon de sites pertinent, en distinguant à l'origine juridictions qui appliquaient la composition pénale, celles qui commençaient à l'appliquer, et celles qui ne l'appliquaient toujours pas. Partant de là, ont d'abord été explorées les raisons qui pouvaient expliquer ces approches différentes dans un même ressort de cour d'appel. Surtout, et à la suite, la recherche s'est attachée à étudier les résultats obtenus dans les différentes juridictions finalement retenues (Poitiers, Niort, La Rochelle, Rochefort, La Roche-sur-Yon), au contentieux traité et à la méthode suivie dans celles-ci, sans négliger les questions fondamentales qui sont au cœur de la nouvelle procédure, qu'il s'agisse du statut de

l'action publique ou des droits des personnes impliquées. Au bout du compte, la cour d'appel de Poitiers qui, par ses caractéristiques pénales, peut être regardée comme un ressort ordinaire, permettait d'observer si la composition pénale remplissait les objectifs qui lui ont été assignés par le législateur. A cette fin, une enquête de terrain a été effectuée au sein de chacune des juridictions retenues : des entretiens auprès des divers protagonistes de la nouvelle procédure ainsi que des études statistiques ont été réalisées. De tout cela ont pu être dégagés différents enseignements qui sont présentés dans le rapport final en distinguant mise en place, mise en œuvre et mise en perspective de la composition pénale.

1. Partout, une phase de réflexion préalable à la mise en place de la procédure s'est avérée nécessaire. De manière constante, il apparaît que le soin apporté à cette phase conditionne, par la suite, la bonne marche de la composition. Pour l'essentiel, cette étape s'est matérialisée dans un travail préparatoire réalisé par les magistrats.

Les aspects locaux prennent, à ce stade, une importance capitale car ils peuvent encourager ou non le développement de la composition. Tant en ce qui concerne l'importance du contentieux pénal et l'encombrement pouvant en résulter, que la place accordée à la « troisième voie », les cinq juridictions étudiées se trouvaient dans des situations différentes, ce qui a influé sur la volonté locale de mettre en place la procédure nouvelle. Sont également entrés en ligne de compte les sentiments personnels des magistrats sur la composition en particulier, et sur le fonctionnement de la justice pénale en général. La nouvelle procédure apparaissait pour certains comme un outil compliqué et inutilisable, aux inconvénients plus nombreux que les avantages. Des magistrats, attachés à la voie judiciaire classique, c'est-à-dire pour l'essentiel, eu égard aux infractions concernées, à la saisine du tribunal correctionnel, se montrèrent réticents envers la composition. En revanche, d'autres virent dans celle-ci un moyen de répondre plus efficacement à ces mêmes situations infractionnelles. Par conséquent, la composition a été, pour les premiers, conçue comme devant être utilisée *a minima*, alors que les seconds ont entendu lui donner une pleine expression.

Cependant, quelle que soit l'approche adoptée, la nécessité d'une phase préparatoire s'est imposée. Elle a d'abord porté sur l'élaboration, par les parquetiers, d'un barème concernant les mesures appliquées dans le cadre de la composition. Celui-ci, réalisé en fonction de la jurisprudence locale, a été en tout lieu soumis à l'approbation des magistrats du siège afin d'éviter, dans la mesure du possible, tout refus de validation ultérieur. Dans le même temps, un choix a été opéré quant aux modalités pratiques de la proposition faite à l'auteur des faits. A cet égard, le lieu même du déroulement de la procédure présente une importance non négligeable au regard de la signification que l'on cherche à donner à la composition : sa mise en œuvre dans une Maison de la Justice et du Droit est bien sûr possible, mais son déroulement dans un bureau, ou une salle, du tribunal semble être privilégiée. Ce sont encore les formulaires de procédure qui ont dû être retravaillés pour permettre une meilleure lisibilité de la composition pour les justiciables. Parallèlement, des contacts ont été réalisés avec les officiers de police judiciaire et les avocats, qui sont amenés à intervenir dans la procédure, concertations qui ont eu une intensité variable en fonction des juridictions.

2. De l'application proprement dite de la composition pénale dans le ressort de la cour d'appel de Poitiers se dégagent un certain nombre de constats.

Tout d'abord, le mode de proposition le plus utilisé est celui faisant directement intervenir les délégués du procureur, sans doute parce qu'il est le plus aisé à appliquer et qu'il est le plus conforme à l'esprit de la procédure. Ceux-ci sont, en majorité, d'anciens fonctionnaires, gradés de la police ou de la gendarmerie. Ils se considèrent tous comme des transmetteurs de la volonté du parquet et ne négocient pas la mesure de composition, s'attachant seulement à la moduler en fonction de la situation personnelle de l'auteur. Le rôle de ce dernier est assez réduit, même s'il est essentiel : seul son accord est sollicité car la composition ne se présente nullement comme un marchandage ; mais sans son acceptation, la procédure ne peut être menée à son terme. L'adaptation de la mesure par rapport à la situation individuelle des auteurs se révèle également déterminante, car ceux-ci appartiennent le plus souvent aux catégories socioprofessionnelles les moins favorisées. La mesure appliquée, tout en conservant un caractère coercitif, doit intégrer cet élément afin de prévenir toute difficulté au stade l'exécution, car celle-ci ne peut être forcée. A la suite, il est à remarquer que les juges valident systématiquement les propositions : la préparation du barème évoqué plus haut et une collaboration forte entre les magistrats constituent les conditions d'un tel résultat.

Ces différents paramètres assurent le bon fonctionnement de la procédure dont l'exécution est fréquente : plus de 90 % des compositions aboutissent favorablement. De plus, si les délais sont variables selon les tribunaux, les magistrats admettent qu'en règle générale, la composition permet d'obtenir une réponse pénale plus rapidement que par la voie judiciaire ordinaire. La répartition des mesures utilisées peut expliquer ce constat. En effet, si le législateur a prévu un certain nombre de mesures présentant des similitudes avec certaines peines (amende, remise du permis de conduire ou de chasser, travail non rémunéré, stage ou formation, remise de la chose), leur exploitation en a été très sélective : l'amende et la remise du permis de conduire, en raison de leur simplicité d'application, sont ainsi les mesures les plus fréquemment décidées.

Le choix de la réponse pénale est certes lié aux infractions auxquelles la composition est, en pratique, appliquée : les conduites en état alcoolique constituent ainsi le domaine privilégié de la nouvelle procédure. Cette observation conduit aussi à relativiser l'objectif qui avait été assigné initialement à la composition. En effet, les infractions auxquelles elle peut être appliquée, qualifiées en 1999 d'infractions de « délinquance urbaine », avaient été choisies parce qu'elles faisaient l'objet d'un taux de classement sans suite élevé dans les grandes juridictions, la composition ayant été présentée comme un remède à cet état de fait. Or, dans les juridictions du ressort de la cour d'appel de Poitiers, ces infractions sont elles fréquemment poursuivies. L'effet de la composition sur les classements sans suite a donc été limité ; il ne s'est guère fait ressentir qu'en matière d'usage de stupéfiants.

Enfin, de nombreux magistrats rencontrés se sont montrés satisfaits de la mise en œuvre de la composition au sein de leur tribunal. Celle-ci a permis une diminution notable de l'audience et un meilleur fonctionnement matériel de la juridiction ; dans certains tribunaux où l'application de la composition a débuté assez tôt, une nouvelle répartition du nombre des audiences entre la formation siégeant à juge unique et la formation collégiale a pu être réalisée. Cependant, il a été relevé que, si la composition permet d'alléger l'audience, elle ne conduit pas à une diminution sensible du taux de classement sans suite. Autrement dit, elle joue tout autant comme une alternative aux poursuites, même si c'est une alternative punitive. C'est ainsi qu'elle est même vécue par certains parquetiers

comme « un mode de poursuite autonome ». Cela étant, pour ces mêmes magistrats, les effets bénéfiques de la composition ne se limitent pas au seul fonctionnement du tribunal : ils estiment que cette nouvelle procédure permet d'exercer une forme de justice moins traumatisante pour l'auteur des faits, tout en ayant un effet pédagogique et dissuasif certain.

Toutefois, il faut observer que l'application de la composition ne fait pas l'unanimité puisque les avocats et même des magistrats, certes minoritaires, émettent des réserves assez marquées.

Tout d'abord, la façon dont est conduite la composition est contestée par les avocats : ceux-ci estiment que les délégués du procureur manquent de souplesse et ne leur donnent pas une place suffisante dans la procédure, place pourtant prévue par les textes. Il faut, en effet, remarquer qu'un défenseur est en pratique rarement présent. Cela peut s'expliquer par la nature des infractions en cause et par le regard que portent sur celles-ci leurs auteurs eux-mêmes : pour ces derniers, la faible gravité des faits ne semble pas justifier le recours à un conseil, et encore moins le paiement d'honoraires, d'autant qu'ils reconnaissent avoir commis l'infraction. Toutefois, l'absence des avocats provoque des doutes quant à la préservation des droits de « la défense ». En effet, les personnes soumises à composition recourent peu, outre le droit à l'assistance d'un avocat, aux prérogatives qui leur sont accordées, comme le délai de réflexion de dix jours (C. pr. pén., art. R. 15-33-19). Dès lors, certains avocats s'interrogent sur l'intégrité du consentement obtenu, qui est pourtant une condition fondamentale de la composition. Néanmoins, il faut remarquer que lorsque avocat il y a, celui-ci encourage le plus souvent son client à accepter la proposition du procureur.

Par ailleurs, des critiques ont été émises quant au rôle du juge du siège, considéré comme une simple « caution morale de la procédure ». La place de celui-ci est à la fois essentielle car, sans validation, il n'y a pas de composition, et ambiguë, car il n'a aucune marge de manœuvre. Or, le fait que la validation soit en pratique systématiquement accordée a été critiqué dans la mesure où, selon certains praticiens, cela révèle qu'elle n'est qu'une garantie formelle. Cette critique s'inscrit dans un contexte plus global de remise en cause de la composition en raison de la place prédominante qu'elle donne au parquet. La composition est parfois dénoncée comme étant annonciatrice d'une nouvelle forme d'action publique et de justice, justice fonctionnant, dans un objectif purement gestionnaire, sur la base de circuits procéduraux très courts. Il est vrai que la composition, même si c'est avec l'accord de l'auteur des faits, conduit à mettre de côté un certain nombre de principes de la procédure pénale, comme par exemple le droit à un tribunal ou la publicité de l'audience.

Des difficultés sont encore apparues quant à certaines des infractions pour lesquelles la composition est appliquée. C'est notamment le cas des violences qui, par définition, supposent l'existence d'une ou de plusieurs victimes. Pour éviter d'avoir à traiter de la réparation du dommage subi par un particulier, certaines juridictions ont cantonné la composition aux infractions sans victime, la présence d'une victime étant autrement dit exclusive de toute composition. Cela n'est toutefois pas systématique et la question des réparations civiles, comme le prévoient d'ailleurs les textes, peut être intégrée dans proposition de composition. Cependant, les avocats ont tendance à critiquer le sort fait aux victimes, jugeant insuffisante la possibilité qui leur ait donnée de saisir de l'action civile, malgré extinction de l'action publique, la juridiction répressive, alors qu'il s'agit là d'une concession importante et dérogoire au droit commun.

En dépit des critiques appuyées dont elle peut faire l'objet, il résulte de cette recherche que la composition est loin d'être un outil inutilisable et qu'elle peut permettre le traitement d'un nombre non négligeable de procédures. Selon des proportions variant d'une juridiction à l'autre, elle peut potentiellement concerner, sur un champ d'application non limité, de 200 à 1000 dossiers par an. Ainsi, le parquet de Niort a, en six mois, réalisé 86 propositions ; le procureur de La Rochelle pense atteindre une moyenne de 350 dossiers par an et, à La Rochelle-sur-Yon, environ 1000 dossiers en 2002 ont été ainsi traités. Il semble donc que la composition soit un procédé efficace, l'efficacité n'étant toutefois pas le seul aspect à considérer. Il convient encore d'en réguler la pratique afin d'en permettre, conformément au principe d'égalité, une application relativement homogène dans les juridictions répressives, qu'elles soient situées dans un même ressort ou pas.

3. Partant de là, et dans l'optique d'une installation de la composition pénale dans notre paysage procédural, il est possible d'oser une **mise en perspective** de celle-ci au regard de l'évolution actuelle de notre procédure pénale et d'émettre différentes suggestions.

Tout d'abord, l'analyse selon laquelle la composition n'est pas une négociation est justifiée. La procédure a été conçue comme telle par les parlementaires, et les parquetiers respectent sur ce point l'esprit de la loi : tous les auteurs se voient normalement appliquer une « sanction » de composition selon un mode et un barème préalablement définis, ce qui évite toute distorsion. Corrélativement, au regard de la pratique dominante, le recrutement des délégués revêt une importance particulière.

Ensuite, la concertation du parquet avec les magistrats du siège est essentielle. En dépit des critiques formulées à ce sujet, il ne paraît pas possible, ou même souhaitable, de se dispenser de la préparation d'un barème. Lors des entretiens de terrain, la proposition a souvent été faite de renforcer le pouvoir du juge, l'idée étant de soumettre à l'acceptation de l'auteur « une fourchette » relativement à la mesure proposée, le juge déterminant le quantum exact de la mesure à exécuter. En l'état actuel des textes, il est difficile d'admettre que l'accord de l'auteur puisse porter sur une mesure aux contours encore flous. Il n'en reste pas moins que, pour assurer et valoriser la place des magistrats du siège dans la composition, les barèmes devraient être régulièrement rediscutés et réévalués.

Concernant les infractions pouvant faire l'objet d'une composition, l'application de celle-ci aux conduites en état alcoolique apparaît appropriée en raison des caractéristiques criminologiques des auteurs de ce type de comportements, auteurs sur lesquels elle produit, selon les magistrats, des effets pédagogiques constatables. Pour le reste, le recours à la composition n'est pas toujours opportun. Complexité factuelle, gravité des faits, multiplicité des protagonistes, auteurs ou victimes, sont autant d'éléments de nature à faire douter du choix de la composition quand bien même la qualification applicable entrerait dans le champ de celle-ci. Dans cette perspective, l'extension annoncée de son domaine d'application à tous les délits, ou presque, punis de cinq ans d'emprisonnement, est de nature à rendre plus aigüe la question de la préservation des droits de l'auteur des faits, voire même de son éventuelle victime. La phase de validation devrait à cet égard devenir le moment central et déterminant de la procédure, alors qu'actuellement c'est la proposition faite par le délégué qui occupe cette position.

D'un point de vue très pratique, certaines mesures pourraient être facilement adoptées et contribueraient, par une meilleure information, à un renforcement des garanties accordées aux intéressés. La lisibilité des imprimés utilisés dans la composition pourrait être améliorée ; des mentions claires informant l'intéressé du droit à être assisté d'un avocat et de la possibilité de bénéficier de l'aide juridictionnelle doivent figurer de manière très apparente sur les convocations. Parallèlement, il faudrait que les avocats soient davantage associés à la procédure, ce qui suppose pour partie une démarche en ce sens de leur part. Cela pourrait se concrétiser par exemple par l'organisation de permanences de conseil avant proposition, tout cela supposant que l'accès aux dossiers leur soit en pratique facilité.

En définitive, au terme de cette étude, on ne peut que remarquer que la composition a pu, d'ores et déjà, rendre des services dans un certain nombre de juridictions. Il ne faudrait cependant pas y voir qu'un outil destiné à résorber les difficultés d'encombrement des tribunaux. La volonté de différencier le traitement judiciaire, de diversifier la réponse pénale, en fonction de la nature de l'infraction a toujours existé. La nouveauté est que cette différenciation intègre de plus en plus la volonté de l'auteur des faits, comme en témoigne encore le projet visant à créer une procédure de jugement après reconnaissance préalable de culpabilité, dite de « plaider-coupable ». Au-delà des incertitudes qui pourront naître quant à l'utilisation respective de la composition et de cette nouvelle procédure, il ne faudrait pas que l'accroissement du rôle de la volonté des personnes poursuivables ou poursuivies en matière pénale ait pour résultat, pour le moins paradoxal, de conduire à un effritement de leurs droits.