

Prescription, amnistie et grâce en France.

Jean DANET,
Maître de conférences

Sylvie GRUNVALD,
Maître de conférences

Martine HERZOG-EVANS,
Maître de conférences

Yvon LE GALL,
Professeur

*Enseignants chercheurs à l'Université de Nantes,
UFR Droit et sciences politiques*

Maison des Sciences de l'Homme Ange Guépin
Université de Nantes
Droit et changement social – UMR CNRS 6028

Juillet 2006



Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission. Une première évaluation de la composition pénale

Jean DANET et Sylvie GRUNVALD, maîtres de conférences à la Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes, responsables scientifiques associés à Soizic LORVELLEC, ingénieur de recherche, Karine BONNAUDET, Sabine JULIEN, diplômées d'études approfondies, et Amel MAUGIN étudiante en Diplôme d'études approfondies et avocate, ont réalisé sur une année, ce rapport de recherche proposant une première évaluation de la composition pénale.

Ce travail a consisté à vérifier comment cette nouvelle forme de traitement des infractions délictuelles et plus limitativement des contraventions, s'est mise en place dans les juridictions, selon quels modèles avec quels résultats. Trois juridictions ont été choisies pour être le terrain d'observation, les tribunaux d'Angers, de La Roche-sur-Yon et de Nantes. Ce choix a été guidé en premier lieu par la diversité qu'elles représentaient, diversité de taille, diversité des ressorts de cour d'appel, diversité des structures sociales des populations. En second lieu, la proximité de ces juridictions permettait des contacts privilégiés pour des études poussées. Ainsi ont pu être menées dans chaque juridiction, des études statistiques, des entretiens avec les intervenants à la procédure, des enquêtes auprès des justiciables pour une évaluation la plus globale possible. En outre, d'autres contacts plus ponctuels ou la lecture d'expériences rapportées, ont permis d'élargir les observations à d'autres juridictions.

La loi du 23 juin 1999 et son décret d'application du 29 janvier 2001 avaient suscité des commentaires contrastés de la part de la doctrine et des praticiens. En débutant la recherche, l'interrogation existait sur le point de savoir si la composition pénale avait rencontré un succès ou si elle avait été boudée par les juridictions. Rapidement après avoir étudié comment les textes de la réforme avaient été reçus par les professionnels, les mises en œuvre de la composition pénale initiées d'abord par les parquets, ont trouvé leur place dans l'éventail des traitements de la délinquance de relative faible gravité, entre les alternatives aux poursuites à visée réparatrice (médiation, rappel à la loi...) et la mise en mouvement de l'action publique pour une audience devant le tribunal. Dans chacune des juridictions retenues, la composition pénale s'est développée et une montée en puissance a pu être constatée, avec en 2003 607 dossiers dirigés vers la composition pénale à Angers, 924 à La Roche-sur-Yon et 306 à Nantes. Cette nouvelle procédure s'avère être plutôt un succès. Ce constat étant réalisé, aussitôt s'est imposée la diversité des pratiques, les circuits procéduraux choisis par les juridictions sont très différents. En examinant la mise en place de ces circuits procéduraux, une typologie des formes de composition pénale peut être établie autour de deux axes : le premier qui met en tension la simplicité du circuit avec la pédagogie du traitement et un second axe qui met aussi en tension, la normalisation de la réponse et l'individualisation.

En travaillant sur seize critères autour de ces quatre pôles, des typologies se sont dégagées telles que la procédure « simplifiée/normalisée » qui cherche à limiter les allers-et retours procéduraux et à proposer une réponse systématisée, ou la procédure « pédagogique/normalisée » qui tout en systématisant la mesure de composition n'en a pas moins le souci de l'expliquer à l'auteur de l'infraction, ou encore, la procédure « pédagogique/individualisée » qui vise à la responsabilisation de l'auteur de l'acte et à un aménagement de la sanction. Malgré la diversité des approches, des points communs ont été recensés aussi bien dans les conditions de mise en œuvre que dans l'appréciation des justiciables confrontés à cette procédure. Il s'est agi alors de proposer une réflexion sur les modalités de développement de la composition pénale pour aboutir à des conclusions présentées sous formes de constats, d'avis et de préconisations.

Les constats

Sur l'initiative de mettre en œuvre la composition pénale

La précocité de l'initiative est très liée à la finalisation de la procédure susceptible de répondre à un besoin urgent, et bien identifié

L'existence de moyens humains aisément mobilisables constitue la seconde condition préalable de l'initiative, condition cumulative ou alternative à la finalisation de la procédure.

Les parquets qui ont fait choix d'utiliser la composition ont, avec l'ensemble des acteurs, négocié les conditions de cette mise en œuvre.

Sur le champ d'utilisation de la procédure

Les parquets circonscrivent les populations concernées en privilégiant très nettement les primo délinquants. Un second critère tient aux circonstances de l'infraction, à sa gravité et l'atteinte à l'ordre public. Ces éléments s'apprécient en terme d'intensité.

Sur la construction des circuits procéduraux

La lecture de la circulaire permet de constater la flexibilité de la procédure. Même si les praticiens ont pu la juger lourde, il n'en reste pas moins que, sur nombre de points, le texte laissait aux magistrats le soin d'en définir les conditions de mise en œuvre.

Ces choix multiples aboutissent à des pratiques judiciaires très différentes en termes de circuits, mais aussi de contrôles de la procédure et de conditions concrètes d'exercice des

droits du prévenu et de la victime.

La durée de traitement des compositions pénales est très homogène et courte, voire très courte comparée à certains délais d'audiencement. La contraction de la phase de proposition et d'acceptation n'est pas un gage d'une durée globale plus courte.

Sur les mesures appliquées

Les éléments recueillis dans les juridictions mettent en évidence l'un des caractères communs attaché à la procédure de composition pénale : la systématisation des mesures proposées.

Sur la « réussite » de la composition

Le taux d'acceptation de la composition par le justiciable s'il n'est pas parfaitement connu pour l'ensemble des juridictions semble important, voire très important. L'absence d'inscription au casier judiciaire de la mesure est fréquemment invoquée comme un élément déterminant de cette acceptation par les justiciables avant septembre 2002. Il sera intéressant de vérifier si l'inscription au bulletin n° 1 du casier judiciaire modifie leur comportement.

Le taux de validation est très élevé en raison de la négociation en amont avec le siège.

Le taux d'exécution des mesures ressort pour l'ensemble des juridictions étudiées comme très satisfaisant et très supérieur à celui des exécutions forcées de peines d'amende.

Globalement la composition pénale est appréciée plutôt positivement par les victimes, avec toutefois une réserve sur l'évaluation de leur préjudice.

Sur les bilans tirés dans les juridictions

Les bilans globalement positifs tirés dans les juridictions et la poursuite, dans toutes les juridictions de l'utilisation de cette procédure au terme de la phase d'expérimentation n'empêchent pas le maintien de certaines critiques. Les justiciables apprécient la rapidité de la procédure sa discrétion et les conditions dans lesquelles ils sont traités par les délégués du procureur.

Les avis.

Sur la construction des pratiques

Les pratiques concrètes ne peuvent être pensées en regard des seules considérations de simplification et sans prendre en compte l'unité et la lisibilité de l'ensemble.

La discussion initiale entre siège et parquet pour définir le champ d'utilisation de la

composition selon les infractions et les types de mesures en comparaison de la jurisprudence du tribunal, constitue une méthode saine qui évite une normalisation réduite à la seule composition et menée par le seul parquet.

Sur la normalisation

Si la normalisation peut atteindre une grande finesse et une vraie cohérence au sein d'une même juridiction, les différences peuvent demeurer sensibles entre les parquets comme sont distinctes les jurisprudences des tribunaux dont elles sont un peu issues via la discussion avec le siège. Il n'est pas certain que les parquets généraux pourront ici jouer un grand rôle unificateur tant que les jurisprudences des tribunaux demeurent relativement dispersées.

La normalisation du traitement des délits par la composition pénale ne signifie pas nécessairement absence d'individualisation des mesures pour le justiciable.

De même, il ne nous semble pas que la normalisation doive aboutir à exclure du champ de la composition pénale, et par principe, les infractions qui ont fait une ou plusieurs victimes identifiées. On doit prendre garde à l'équation qui, sous des mobiles de normalisation des procédures s'installe alors insidieusement : les dossiers comportant des victimes sont exclus d'une procédure adaptée aux faits de relative gravité, ce qui finalement surévalue celle-ci.

La structure de la composition pénale, alternative punitive après aveu, peut être un instrument utile dans la recherche de l'apaisement du ressentiment de la victime. L'évaluation du préjudice reste cependant une opération délicate pour les intervenants à la composition pénale.

L'examen des dossiers de composition pénale par le siège avant que celle-ci ne soit proposée conduit à dissocier le contrôle de régularité de la procédure, de l'existence d'un délit reconnu, du contrôle de l'acceptation d'une mesure conforme à la loi et adaptée à la personnalité ; cette option ne paraît pas porter en soi d'amélioration au traitement des dossiers.

Sur les divers circuits procéduraux analysés

La composition pénale réalise un transfert complet, vers le parquet, des objectifs de pédagogie que tout traitement judiciaire d'un délit implique.

La diversité actuelle paraît en elle-même, quels que soient les mérites respectifs des

différents modèles, faire difficulté. Elle aboutit à l'instauration de nouveaux « rituels judiciaires » contestables, à des disparités de traitement des justiciables au regard du rythme et du lieu et des acteurs de la procédure qui en font alors une « procédure caméléon ». L'égalité des citoyens devant la loi en vient à être en cause.

L'information sur les droits n'est pas effectuée dans les mêmes conditions selon les différents circuits procéduraux ce qui est très regrettable.

Sans adopter un circuit procédural trop rigide, en conservant à la composition une part de sa flexibilité, on doit pouvoir en limiter les options à un modèle identifiable sous des variantes que justifient les besoins distincts des juridictions. La diversité, utile, acceptable et même nécessaire doit être contenue dans certaines limites ; celles qu'une élimination des pratiques les plus contestables en terme de garanties et de respect des règles du procès équitable imposera.

Les types « pédagogique individualisé » et « pédagogique normalisé » et « simplifié normalisé » nous semblent les mieux correspondre à la vocation de la composition pénale envisagée dans son environnement processuel. Le type « simplifié normalisé » exploite de façon maximale les opportunités ouvertes par le texte, et il est donc le plus innovant au regard des traditions procédurales.

Le type « normalisé collectif-simplifié » ne nous semble pas correspondre à l'esprit de la composition pénale et constituer une rupture avec les rituels judiciaires.

Sur les modifications du texte

La validation de la composition pénale par le juge de proximité ne nous paraît pas convenir à cette procédure, d'une part en raison du contentieux traité par cette voie, d'autre part, eu égard à la nécessité de l'intervention d'un juge professionnel, garantie du respect des principes fondamentaux du procès, en particulier lorsque des sanctions attentatoires aux libertés individuelles peuvent être prononcées.

L'élargissement du champ d'application de la composition pénale devrait être maîtrisé mais plus encore l'inflation des quanta des peines encourues.

La diversification des mesures de composition peut être admise pour permettre une plus grande individualisation de la sanction, sous réserve cependant, de moyens affectés au suivi de l'exécution de ces mesures.

Sur la « concurrence » avec les autres procédures

C'est bien une identité hybride que révèle cette comparaison.

Plus ferme que les autres procédures de la troisième voie, elle se propose de « *sanctionner en expliquant* ».

Plus pédagogique que l'ordonnance pénale, elle exige de « *faire adhérer à la sanction et à son exécution* ».

Plus flexible aussi elle permet de « *sanctionner et réparer en même temps* ».

Une sanction expliquée, acceptée, et exécutée de plein gré en même temps que la réparation du préjudice de la victime et dont la bonne fin est contrôlée par le parquet. Voici en définitive ce que la procédure de composition pénale a de meilleur à offrir face à ses concurrentes.

La diversification des mesures est sans doute l'un des enjeux majeurs de la composition pénale sur le long terme.

Les préconisations.

Sur la phase d'installation et l'évolution des dispositifs procéduraux.

La concertation préalable entre siège et parquet s'avère indispensable au fonctionnement de la composition pénale, comme elle le sera pour la mise en œuvre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Il apparaît qu'à l'avenir des concertations régulières seront nécessaires pour définir la place respective de ces outils dans les politiques pénales nécessairement évolutives.

Il serait souhaitable que le principe de cette concertation régulière soit énoncé clairement dans un texte ainsi que son rythme minimal.

L'exposition de la politique pénale du parquet et de l'usage qui en est fait de ces procédures au Conseil de l'ordre des avocats par le Procureur de la République prépare la mise en œuvre efficace de ces nouveaux dispositifs.

Sur les mesures

Afin de simplifier et normaliser la durée d'exécution de certaines mesures, le paiement de l'amende, l'exécution du travail non rémunéré, et l'exécution du stage pourraient être enfermés dans une durée maximale de 12 mois plutôt qu'être fixés comme aujourd'hui à des durées respectives de 12, 6 et 18 mois.

S'agissant des infractions au code de la route et de la mesure de remise du permis de conduire, la mise en œuvre de la composition pénale doit s'accompagner, via la normalisation des mesures proposées, d'une coordination avec la mesure administrative.

Les dispositions du projet de loi portant adaptation de la justice à l'évolution de la criminalité et relatives au paiement des peines d'amende et tendant à insérer les articles 707-2 à 707-4 au CPP (article 72 du projet adopté par l'AN 2^{ème} lecture) devraient logiquement s'appliquer aussi à l'exécution volontaire des mesures d'amendes de composition, surtout si conformément au vote de l'Assemblée Nationale en première et deuxième lecture aucun plafond n'était prévu pour l'amende de composition.

Sur la procédure

Le décret devrait préciser que l'information donnée au justiciable sur ses droits, et notamment celui de se faire assister d'un avocat et de solliciter un délai de réflexion, doit intervenir lors de la première convocation écrite adressée au justiciable dans le cadre de la procédure de composition ainsi qu'avant toute proposition orale de composition.

La proximité et la nouveauté des procédures de composition pénale, d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité justifieraient que des plaquettes d'information en présentent clairement les caractéristiques respectives et soient remises au justiciable lors du constat des infractions et/ou leur soient adressées en même temps que toute convocation auprès d'un délégué du procureur.

Une plaquette d'information spécifique à la composition pénale, conçue de manière simple, lisible dans sa forme comme dans son contenu et qui pourrait être systématiquement remise à l'auteur serait pour l'ensemble des délégués, des policiers et des gendarmes un outil opérationnel.

En outre, l'attention des justiciables doit être attirée dès le début de la procédure sur toutes les conséquences de la composition et notamment son inscription au Bulletin n° 1 du casier judiciaire, les conditions d'effacement de la mention ainsi que les éventuelles conséquences civiles. Enfin, la composition pénale constitue certes une alternative aux poursuites, mais il doit être clair pour le justiciable, qu'elle n'éteindra l'action publique qu'après exécution volontaire de sanctions. Ces informations devraient aussi être rendues obligatoires.

Ces procédures justifieraient la mise en place de permanences (physiques, téléphoniques ou par courriel) assurées par les Barreaux et rémunérées dans le cadre de l'aide juridictionnelle via les protocoles articles 91 ; elles permettraient d'aider à la lecture de tels documents, à la décision de former ou non opposition aux ordonnances, et d'éviter les erreurs, confusions et contresens.

Le souci de distinguer entre les alternatives aux poursuites qui sont de nature réparatrice et la composition pénale, de nature sanctionnatrice, conduit à préconiser de réserver les maisons de la justice et du droit aux premières et les palais de justice à la seconde.

La proposition de la composition pénale en garde à vue devrait être rendue impossible.

Toute **acceptation** de la composition pénale ne devrait pouvoir être donnée qu'au procureur ou à ses délégués afin d'éviter la confusion entre la phase policière et judiciaire de la procédure. La **proposition** de la composition pénale par un O.P.J. devrait exclure toute possibilité d'acceptation immédiate.

L'organisation « d'audience de composition pénale » avec convocations collectives devrait être prohibée.

Ainsi, la composition pénale, alternative punitive, sous réserve des remarques formulées supra, semble pouvoir s'inscrire durablement dans la procédure pénale française, en jouant de sa nature hybride entre les alternatives réparatrices et le traitement ordinaire conduisant à l'audience, mais aussi au milieu d'autres nouveautés procédurales comme l'ordonnance pénale en matière délictuelle ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. La composition pénale peut se présenter comme une étape dans la gradation du traitement des infractions contraventionnelles mais aussi et surtout délictuelles.