



**Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne - André Tunc**

**Département de Recherche sur la Justice et le Procès**

## **Les modes de poursuite devant les juridictions pénales**

### **THESE pour le Doctorat en Droit**

présentée et soutenue publiquement, le 28 mai 2018

par

**Camille MIANSONI**

Directeur de thèse : Monsieur **Loïc CADIET**, professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne  
(Paris I - IRJS/CRJP), Président de l'Association Internationale de Droit Processuel

#### **Membres du jury :**

- Monsieur **Loïc CADIET**, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Paris I - IRJS/CRJP),  
Président de l'Association Internationale de Droit Processuel
- Madame **Geneviève GIUDICELLI-DELAGE**, Professeur émérite de l'université Paris 1
- Monsieur **Jean DANET**, Maître de conférences à l'université de Nantes, membre du  
Conseil supérieur de la magistrature
- Monsieur **Jean-Paul JEAN**, HDR, Président de chambre honoraire de la Cour de cassation,  
ancien directeur du SDER, rapporteur
- Monsieur **Antoine BOTTON**, Professeur à l'Université Toulouse Capitole, rapporteur



**UNIVERSITE PARIS I – PANTHEON SORBONNE**

**Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne - André Tunc**

**Département de Recherche sur la Justice et le Procès**

# **Les modes de poursuite devant les juridictions pénales**

## **THESE pour le Doctorat en Droit**

présentée et soutenue publiquement, le 28 mai 2018

par

**Camille MIANSONI**

Directeur de thèse : M. **Loïc CADIET**, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Paris I -  
IRJS/CRJP)

### **Membres du jury :**

- M. **Loïc CADIET**, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Paris I - IRJS/CRJP)
- Mme **Geneviève GIUDICELLI-DELAGE**, professeur émérite de l'université Paris 1
- M. **Jean DANET**, maître de conférences à l'université de Nantes, membre du Conseil supérieur de la magistrature
- M. **Jean-Paul JEAN**, HDR, président de chambre honoraire de la Cour de cassation, ancien directeur du SDER, rapporteur
- M. **Antoine BOTTON**, professeur à l'Université Toulouse Capitole, rapporteur



« L'Université n'entend ni approuver, ni  
désapprouver les opinions particulières émises par le  
candidat »



*A Sonia, Sarah et Annah*



## REMERCIEMENTS

---

Je remercie, profondément et sincèrement, Monsieur le Professeur Loïc CADIET d'avoir accepté de me guider dans cette périlleuse aventure. Son soutien, son exigence intellectuelle et ses conseils avisés ont été déterminants pour l'aboutissement de ce travail.

Je remercie également ma famille, mon épouse Sonia et mes deux filles Sarah et Annah, pour leur patience et leur bienveillance. Merci à elles, d'avoir supporté, durant de si longues années, ces week-ends et ces journées de vacances happés par mes préoccupations de recherches.

Mes pensées, enfin, pour ma famille lointaine, celle des premiers pas et à laquelle je reste lié, malgré le temps et les départs...



## LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

---

Aff.....	Affaire
AJDA.....	Actualité juridique droit administratif
Al. ....	Alinéa
ALD.....	Actualité législative Dalloz
APC .....	Archives de politique criminelle
APD .....	Archives de philosophie du droit
APJ.....	Agent de police judiciaire
Art./art.....	Article/article
Bull. civ.....	Bulletin des arrêts des Chambres civiles de la Cour de cassation
Bull. crim. ....	Bulletin des arrêts de la Chambre criminelle de la Cour de cassation
C. ass.....	Cour d'assises
C. civ.....	Code civil
C. com.....	Code de commerce
COJ.....	Code de l'organisation judiciaire
C. pén.....	Code pénal
CPC .....	Code de procédure civile
CPP .....	Code de procédure pénale
C. trav. ....	Code du travail
C/.....	Contre
CA. ....	Cour d'appel
Cass. ass. plén. ....	Cour de cassation (arrêt de l'assemblée plénière)
Cass. Ch. mixte.....	Cour de cassation (chambre mixte)
Cass. Civ. ....	Cour de cassation (chambre civile)
Cass. Com. ....	Cour de cassation (chambre commerciale)
Cass. Crim. ....	Cour de cassation (chambre criminelle)
Cass. Req. ....	Cour de cassation (chambre des requêtes)
Cass. sect. réun. ....	Cour de cassation (arrêt de sections réunies)
Cass. Soc.....	Cour de cassation (chambre sociale)
CC.....	Conseil constitutionnel
CD.....	Citation directe
CE ass .....	Conseil d'Etat (arrêt d'assemblée)

CE .....	Conseil d'Etat
Cour EDH .....	Cour européenne des droits de l'homme
Conv. EDH.....	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CESDIP .....	Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales
Cf. ....	Confer
Ch. réun.....	Chambres réunies
Ch.....	Chambre
Chron. ....	Chronique
CI.....	Comparution immédiate
CIC.....	Code d'instruction criminelle
CIJ.....	Cour internationale de justice
CJCE.....	Cour de justice des communautés européennes
CJR .....	Cour de justice de la République
COB .....	Commission des opérations de bourse
Comm.....	Commentaire
Commission EDH.....	Commission européenne des droits de l'homme
Concl.....	Conclusions
Contra .....	Contraire
COPJ.....	Convocation par officier de police judiciaire
CPPV.....	Convocation par procès-verbal
CRPC.....	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
CSM.....	Conseil supérieur de la magistrature
Dalloz.....	Recueil Dalloz
DC.....	Décisions du Conseil constitutionnel concernant la conformité à la Constitution
DDH.....	Déclaration des droits de l'homme
DH.....	Recueil Dalloz hebdomadaire
Doct.....	Doctrine
DP. ....	Recueil Dalloz périodique
DUDH.....	Déclaration universelle des droits de l'homme
Ed.....	Edition
Fasc. ....	Fascicule
Gaz. Pal.....	Gazette du Palais

Ibid.....	(Ibidem) Au même endroit
In.....	Dans
Infra.....	Ci-dessous
JCP.....	Juris-classeur périodique, édition générale
J.O.....	Journal officiel
LGDJ.....	Librairie générale de droit et de jurisprudence
N°.....	Numéro
Nouv. C. pr. civ.....	Nouveau au Code de procédure civile
Obs.....	Observations
ONU.....	Organisation des Nations unies
Op. cit. ....	Opere citato (dans l'ouvrage cité)
OPD.....	Ordonnance pénale délictuelle
OPJ.....	Officier de police judiciaire
P. ....	Page
Préc. ....	Précité
PUF.....	Presses universitaires de France
PUR.....	Presses universitaires de Rennes
RDP .....	Revue de droit public
RDPC.....	Revue de droit pénal et de criminologie
Rec. CC.....	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
Rec. C.E. ....	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat
Rec. Cons. Const. ....	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
Rép. Defrénois .....	Répertoire du notariat Defrénois
Req. ....	Requête
RFDA.....	Revue française de droit administratif
RFDC.....	Revue française de droit constitutionnel
RGDP.....	Revue générale des procédures
RI.....	Réquisitoire introductif
RICPT.....	Revue internationale de criminologie et de police technique
RIDC.....	Revue internationale de droit comparé
RIDP .....	Revue internationale de droit pénal
TTR.....	Traitement en temps réel des procédures pénales
TOPJ.....	Transaction par officier de police judiciaire



# SOMMAIRE

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS.....	11
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>19</b>
<b>PREMIERE PARTIE. LA NOTION DE MODE DE POURSUITE A L'EPREUVE DE LA DIVERSIFICATION DU TRAITEMENT DES DELITS.....</b>	<b>54</b>
TITRE 1. LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE .....	58
Chapitre 1. Les raisons pragmatiques de la diversification des modes de poursuite .....	62
Chapitre 2. les raisons théoriques de la diversification des modes de poursuite .....	114
TITRE 2. LA NOTION DE MODES DE POURSUITE .....	185
Chapitre 1. La traduction statistique des modes de poursuite .....	188
Chapitre 2. La définition des modes de poursuite .....	232
<b>DEUXIEME PARTIE. LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE A L'EPREUVE DE SES INCIDENCES .....</b>	<b>284</b>
TITRE 1. L'INCIDENCE DE LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE SUR LE PROCES PENAL.....	287
Chapitre 1. L'incidence de la diversification des modes de poursuite sur la conception du procès pénal ....	290
Chapitre 2. L'incidence de la diversification des modes de poursuite sur la typologie du nouveau procès pénal.....	399
TITRE 2. L'INCIDENCE DE LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE SUR LE SYSTEME DE JUSTICE PENALE	550
Chapitre 1. L'incidence de la diversification des modes de poursuite sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions .....	554
Chapitre 2. l'incidence de la diversification des modes de poursuite sur le fonctionnement de la chaîne pénale .....	601
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>653</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>669</b>
INDEX .....	738
TABLE DES MATIERES .....	747



*« La liberté, ou, pour mieux dire, le droit d'accuser, a toujours été une prérogative du droit de cité chez un grand nombre de nations, et pendant plusieurs siècles. L'intérêt commun que tous les membres d'une société ont à la conservation de l'ordre public, par conséquent à voir observer les lois, diminuer les crimes et effrayer les méchants ; cet intérêt commun a fait croire, aux législations les plus éclairées, qu'on ne pouvait refuser à un citoyen le droit d'en accuser un autre ».* (Gaetano FILANGIERI *La science de la législation*, Volume III, Naples 1784, traduit de l'italien par JA GAUVAIN GALLOIS - Chez DUFART Imprimeur-Libraire, 1840, p.9)



## INTRODUCTION

---

**1. La justice pénale soumise à des injonctions diverses.** La justice pénale contemporaine se trouve confrontée à des injonctions multiples et parfois contradictoires. Ces injonctions touchent, en particulier, la manière dont elle doit prendre en charge les affaires qui lui sont soumises. Elle doit répondre de façon systématique<sup>1</sup> à la diversité de la criminalité et de la délinquance par une réponse pénale individualisée<sup>2</sup>, tout en assurant l'égalité des citoyens devant la loi pénale. La justice pénale est également sommée d'être ouverte et transparente, tout en préservant la présomption d'innocence des personnes poursuivies ainsi que les droits des victimes. Elle doit faire preuve de célérité dans le traitement de la masse de plus en plus importante de procédures qui lui sont soumises, tout en évitant une « justice “d'abattage”, plus soucieuse de gestion des flux que des droits de la défense et des victimes »<sup>3</sup>. Jean-Paul JEAN relève que « cette dichotomie se retrouve dans la pluparts des pays européens, tous confrontés à deux injonctions contradictoires : d'un côté, les exigences du procès équitable, dont le respect complexifie les procédures et allonge nécessairement les durées ; de l'autre, une exigence d'efficacité du système pénal face à un accroissement continue de la délinquance et de la masse des affaires à juger pour des tribunaux débordés »<sup>4</sup>. La justice pénale doit ainsi garantir les standards du procès équitable prônés par la convention européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, tout en restant efficace et performante<sup>5</sup>. Face à cette multitude d'injonctions, les « politiques criminelles »<sup>6</sup> de ces trois dernières décennies semblent avoir trouvé dans le procès pénal lui-même le levier d'action sur lequel convergent, à la fois, des réformes législatives nombreuses<sup>7</sup> et, des innovations pratiques, organisationnelles et managériales. De sorte que, tout en restant ce qu'il a toujours été, c'est-à-dire un objet d'intérêt collectif qui comporte de multiples dimensions, le procès

---

<sup>1</sup> Audrey LENOIR, Virginie GAUTRON, « Les pratiques des parquets face à l'injonction politique de réduire le taux de classement sans suite », *Droit et Société* n°88, p.591 ; V. Marc ROBERT, « Les propositions du rapport Léger : point de vue d'un “parquetier” », *AJ Pénal* 2009 p.393

<sup>2</sup> Circulaire de politique pénale du 12 septembre 2012, JO du 19 octobre 2012

<sup>3</sup> Thomas LEONARD, « Daniel WELZER-LANG, Patrick CASTEX (dir.), *Comparutions immédiates : quelle justice ? Regards citoyens sur une justice du quotidien.* », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. IX | 2012, mis en ligne le 27 septembre 2012, consulté le 16 janvier 2017. URL : <http://champpenal.revues.org/8366>

<sup>4</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.4

<sup>5</sup> Loïc CADIET, « Introduction », in « Regards d'universitaires sur la réforme de la Cour de cassation. Actes de la Conférence débat – 24 novembre 2015 », *La Semaine Juridique*, supplément au n°1-2, 11 janvier 2016, p.10

<sup>6</sup> *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz, 2014

<sup>7</sup> Jean-Paul JEAN, « 10 ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire », *Revue regard sur l'actualité* n°300, La documentation française avril 2004, pp.33-48

pénal est surtout devenu une institution<sup>8</sup> qui traduit les transformations que connaît le système judiciaire dans ses finalités et dans son mode d'administration, en réponse aux attentes sociales<sup>9</sup>.

**2. La place sociale du procès pénal.** Le procès pénal est donc une institution sociale<sup>10</sup> et un espace de représentation et d'expression démocratiques et culturelles<sup>11</sup> qui cristallise l'attention et le débat public depuis bien longtemps. Jean-Paul LABORDE affirmait que « de tout temps, l'acte de juger en matière pénale a été un acte de démocratie extrêmement fort »<sup>12</sup>. « La recherche de l'intérêt général est l'un des lieux communs les plus ancrés dans le procès pénal »<sup>13</sup>, soulignait Jérôme BOSSAN.

**3. Le procès pénal dans la création littéraire et artistique.** Le rôle social du procès pénal est tel que, depuis longtemps, la littérature<sup>14</sup> et le cinéma<sup>15</sup> ont fait du procès pénal une source récurrente d'observation et de création. « Nombreux sont les textes romanesques qui comportent le récit d'un procès »<sup>16</sup>. Comme le souligne Vincent LAMANDA dans sa préface de l'ouvrage intitulé « *La plume et le prétoire – Quand les écrivains racontent la justice* »

---

<sup>8</sup> E. COUTURE, « Le procès comme institution », In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 2 N°2, Avril-juin 1950. pp. 276-281

<sup>9</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR 2010, p.11

<sup>10</sup> Selon Emmanuel JEULAND, « le procès est [ainsi] le moyen de maintenir la paix sociale dans les cas difficiles et d'ouvrir à de nouvelles possibilités de vie commune », in E. JEULAND, *Droit processuel général*, 3<sup>e</sup> édition, LGDJ 2014, p.15

<sup>11</sup> Loïc CADIET, « Culture et droit processuel, Argumentaire de la « Journée Louisianaise », Bâton Rouge – La Nouvelle Orléans, 19 – 23 mai 2008 organisée par l'Association H. CAPITANT

<sup>12</sup> J.-P. LABORDE, « De l'Héliée à Tocqueville : le jugement pénal en question », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, avril – juin 2009, n°2, pp257-303

<sup>13</sup> J. BOSSAN, « L'intérêt général dans le procès pénal », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, janvier-mars, n°1, 2008 p.

<sup>14</sup> J.-P BOURS, *Juges et assassins*, Fleuve noir, 1994 ; V. aussi, VERDE (A.), « Délit, procès et peine dans L'Etranger d'Albert Camus », In: *Déviance et société*. 1995 - Vol. 19 - N°1. pp. 23-33

<sup>15</sup> Claudine LE PELLE MARAND, « Une esthétique de « la mort au foyer » dans le système de réaménagement filial du cinéma de Pedro ALMODOVAR », *Criminocorpus* [En ligne], « Crimes et criminels au cinéma, 2 Films et œuvres », mis en ligne le 01 janvier 2007, consulté le 27 mars 2016,

<sup>16</sup> Sandrine ZIENTARA-LOGEAY, « La théâtralité du procès pénal : entre archaïsme et modernité » ; *Criminocorpus* [en ligne], « Théâtre et justice : autour de la mise en scène des Criminels de Ferdinand BRUCKNER par Richard BRUNEL », *Le rituel du procès d'hier et d'aujourd'hui ou la théâtralité de la justice en question*, mis en ligne le 08 février 2013, <http://criminocorpus.revues.org>

publié sous la direction de Denis SALAS, « entre déférence et rejet, cet art des mots qu'est la littérature trouve dans les procès une source presque inépuisable d'inspiration. »<sup>17</sup> L'attention portée par les écrivains de toutes les époques au procès pénal traduit la marque de « la relation toujours féconde »<sup>18</sup> entre la « plume » et le « prétoire ».

**4. Le procès dans l'espace médiatique et virtuel.** Mais, à l'époque contemporaine, bien plus que la littérature, la presse et la télévision<sup>19</sup> présentent, diffusent et exposent quotidiennement des images de procès pénaux<sup>20</sup>. « Il n'est pas de société démocratique sans la possibilité pour la presse et les médias de rendre compte des procès et de critiquer les jugements », selon la formule de Patrick WACHSMAN<sup>21</sup>. Des « grands procès »<sup>22</sup> aux procès retentissants, les documents de toute nature sont nombreux qui rapportent, dissèquent et analysent le déroulement et l'issue des procès pénaux. De nombreux quotidiens nationaux ou régionaux comportent chacun une rubrique consacrée aux comptes rendus des audiences correctionnelles et des sessions d'assises. Et, désormais, ce sont les réseaux sociaux et l'internet qui s'emparent de l'actualité des prétoires pour irriguer l'espace public d'informations relayées parfois depuis les salles d'audience<sup>23</sup>.

**5. Les modes de poursuite dans l'administration de la justice pénale.** L'administration de la justice pénale s'appuie depuis longtemps sur des catégories et des indicateurs à la fois pour représenter l'activité des juridictions<sup>24</sup> et pour construire les orientations de politiques

---

<sup>17</sup>Denis SALAS (dir.), *La plume et le prétoire – Quand les écrivains racontent la justice*, La documentation Française, 2014

<sup>18</sup> Idem

<sup>19</sup> Christian GUERY, *Justices à l'écran*, PUF 2007 ; V. aussi, Art et Justice, Dossier spécial, in *Les Cahiers de la justice* n°1/2015, pp13-69

<sup>20</sup>W. MASTOR, L. MINIATO (dir.), *Les figures du procès au-delà des frontières*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014 ; v. aussi, A. GARAPON, D. SALAS (dir), *Imaginer la loi. Le droit dans la littérature*, Edition MICHALON, 2008 ; D. SALAS (dir), *La plume et le prétoire. Quand les écrivains racontent la justice*, La documentation française, 2014

<sup>21</sup> Patrick WACHSMAN, « Procès d'un procès ? », *D.* 2015, p.257

<sup>22</sup> Le Monde, *Les grands procès. 1944 – 2012*, Pocket, 2012

<sup>23</sup>Mónica Sette LOPEZ, « Communiquer le droit : le média et le message », *Les Cahiers de droit*, vol. 54, n° 1, 2013, p. 45-67URI: <http://id.erudit.org/iderudit/1014283ar>

<sup>24</sup> E. SERVERIN, « Quelle mesure pour la justice ? », in L. CADIET et L. RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003, p.49

criminelles destinées à servir de base à la lutte contre la criminalité et la délinquance. Il suffit d'observer les données recueillies et publiées par les différents observatoires mis en place par la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice<sup>25</sup>, autant que celles présentées dans le rapport annuel du ministère public<sup>26</sup> ou dans les autres états statistiques tenus par le ministère de la Justice<sup>27</sup>, pour s'apercevoir que les « modes de poursuite » constituent l'une des grilles de présentation, de lecture et d'analyse de l'activité et de la performance de la justice pénale. La construction des principaux indicateurs d'analyse de la justice pénale reposent sur une appréhension des modes de poursuite. Il en est ainsi de l'indicateur du « taux de réponse pénale »<sup>28</sup>, tout comme celui du « taux d'alternatives aux poursuites »<sup>29</sup>. L'approche des modes de poursuite traduit la manière concrète dont la justice pénale traite les infractions commises. La notion de « mode de poursuite » appréhende ainsi la justice pénale dans sa dimension opératoire. Mais, elle induit aussi une perception du procès pénal saisi dans son évolution depuis le code d'instruction criminelle de 1808. Plus fondamentalement, il apparaît que les modes de poursuite et leur diversification participe des « recompositions de la justice pénale en France »<sup>30</sup>.

**6. L'approche des modes de poursuite au centre du procès pénal.** En partant d'une approche qui situe les modes de poursuite au confluent de nombreuses problématiques qui touchent au procès pénal<sup>31</sup>, il importe de survoler les aspects historiques et récurrents des conditions de la saisine de la juridiction pénale avant de présenter la problématique du sujet circonscrite à sa dimension contemporaine.

---

<sup>25</sup> V. DACG, *Taux et structure de la réponse pénale 2004-2014*, [www.justice.fr](http://www.justice.fr)

<sup>26</sup> V. notamment, DACG, *Rapport annuel du ministère public 2014*, Paris octobre 2015

<sup>27</sup> Notamment les états appelés « Cadres du parquet »

<sup>28</sup> Roland du LUART, *Les moyens des services et les dispositions spéciales (Deuxième partie de la loi de finances)*, *Rapport général n° 74 (2004-2005)*, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 novembre 2004, <https://www.senat.fr/rap/104-074-327/104-074-327.html>

<sup>29</sup> [www.performance-publique.budget.gouv.fr/.../performance.../2016/.../DBGPGMP](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/.../performance.../2016/.../DBGPGMP)

<sup>30</sup> Virginie GAUTRON et Jean-Noël RETIERE, « Les recompositions de la justice pénale correctionnelle en France », *Droit et Société* n°88/2014

<sup>31</sup> Qu'il s'agisse, notamment, de la question de la place respective de chaque acteur dans le cours du procès pénal, de celle du rôle controversé du ministère public en lien avec les questionnements lancinants sur son statut, de celle de l'avenir de l'instruction préparatoire et du rôle du juge dans la phase de mise en état du procès ou de celle de l'organisation de la réponse pénale au regard avec des moyens alloués à cette mission au sein des juridictions et des interactions des acteurs de la chaîne pénale.

**7. La question du déclenchement du procès dans l'histoire de la procédure pénale.**

Parmi les questions inscrites, depuis toujours, au cœur de la conception et des conditions opératoires du procès pénal, il y a celle des modalités de son déclenchement. « A qui appartient le droit de mettre en mouvement l'action publique ? »<sup>32</sup> interrogeait Aymard de BAUFFRES, et « comment le tribunal est saisi »<sup>33</sup> ? La réponse à cette double question n'a pas été uniforme et a évolué tout au long de l'histoire. Depuis l'antiquité gréco-romaine jusqu'au droit criminel moderne, les procédés de la mise en route du procès pénal ont suivi un processus de recomposition mettant au prise la victime de l'infraction, son auteur, les institutions judiciaires et le pouvoir politique. Cette évolution reflète, à bien des égards et en réalité, à la fois l'évolution de la place et du rôle reconnus à chaque acteur dans le procès pénal, et le processus d'affirmation d'une justice pénale progressivement unifiée et étatisée.

Le survol, même rapide, de l'histoire des conditions du déclenchement du procès pénal révèle, à travers quelques étapes choisies, la permanence de la question et les réponses apportées à chaque période autour du rôle de la partie lésée par l'infraction, celui des citoyens, celui du juge et celui de l'autorité incarnant le pouvoir politique.

**8. Le procès pénal issu de la tradition athénienne.** Selon la tradition, « c'est une tragédie antique qui fait le récit de la naissance du procès pénal. Athéna, dans les Euménides, institue un tribunal humain, l'aréopage, composé des "meilleurs citoyens", pour juger Oreste, meurtrier de sa mère Clytemnestre. Devant ce tribunal, chaque partie expose son point de vue, les Érinyes, terribles déesses de la vengeance qui poursuivaient Oreste, font valoir que le matricide est le crime le plus odieux et Apollon, l'avocat d'Oreste, soutient que le meurtre est justifié par la nécessité dans laquelle s'est trouvé Oreste de venger l'assassinat de son père,

---

<sup>32</sup> BAUFFRES (Aymard de), *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat de droit, Toulouse, Imprimerie Saint-Cyprien, 1896, p.35

<sup>33</sup> Charles BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l'instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854, p.349

Agamemnon. Compte tenu du partage de voix au sein du tribunal, la position d'Athéna est déterminante pour acquitter Oreste. Cette sentence est acceptée des Érinyes devenues les Euménides, déesses bienveillantes. L'ordre et la justice ont triomphé du désordre engendré par la vengeance : « la paix, pour le bonheur de nos foyers, règne en la cité de Pallas » annonce le cortège à la fin de la pièce. »<sup>34</sup>

Cette tradition qui situe la naissance du procès pénal dans la tragédie grecque nous indique ainsi que la problématique de l'organisation et de la tenue du procès pénal est inscrite depuis toujours au cœur de toute vie sociale organisée. Comme le souligne Claire LECHEVALIER<sup>35</sup>, toujours à propos de la trilogie d'ESCHYLE, « l'Orestie met en place le passage de la vengeance à la justice, ou bien, pourrait-on dire rapidement, d'une justice divine à une justice fondées sur la responsabilité humaine, garante de l'unité et de la cohérence de la polis ». Rapporté à l'histoire contemporaine, Mario SBRICCOLI<sup>36</sup> n'hésite pas à rappeler, à propos de l'Italie, que « l'histoire du droit et des procès a apporté une contribution remarquable sur l'étude des mutations du système pénal en liaison avec les constitutions matérielles et concrètes des diverses formations "étatiques" de la péninsule lors de phases successives de son unification. Cette démarche illustre bien dans quels termes et dans quelles limites la justice criminelle a fonctionné comme instrument idéologique de domination sociale et politique pour l'appareil d'État. »

**9. Le déclenchement du procès pénal à Rome et à Athènes.** A Rome, depuis les débuts de la République jusqu'à la chute de l'Empire, le droit de déclencher le procès pénal fut au centre des évolutions institutionnelles, politiques et sociales. Tantôt, ce droit était confié aux

---

<sup>34</sup> Sandrine ZIENTARA-LOGEAY, « La théâtralité du procès-verbal : entre archaïsme et modernité », *Criminocorpus* [En ligne], "Théâtre et Justice : autour de la mise en scène des *Criminels* de Ferdinand Bruckner par Richard Brunel" (Valence, 14-15 octobre 2011), Le rituel du procès d'hier à aujourd'hui ou la théâtralité de la justice en question », mis en ligne le 08 février 2013, consulté le 30 août 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/2376> ; DOI : 10.4000/criminocorpus.2376

<sup>35</sup> Claire LECHEVALIER, « La naissance de la justice en débat : représentations contemporaines du procès d'Oreste », *Criminocorpus* [En ligne] ; "Théâtre et Justice : autour de la mise en scène des *Criminels* de Ferdinand Bruckner par Richard Brunel" (Valence, 14-15 octobre 2011), Justice et théâtre : d'une fondation commune à la confrontation de deux paroles en crise, mis en ligne le 17 janvier 2013, consulté le 18 octobre 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/2198> ; DOI : 10.4000/criminocorpus.2198

<sup>36</sup> Mario SBRICCOLI, « Histoire sociale, dimension juridique : l'historiographie italienne récente du crime et de la justice criminelle » *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, Vol. 11, n°2 | 2007, 139-148

citoyens. Les lois des douze tables « enlevèrent aux consuls la connaissance des accusations criminelles : elles ordonnèrent qu'un citoyen romain ne pourrait être condamné à la mort que dans les *grands Etats* du peuple, c'est-à-dire dans les comices par centuries ; qu'il ne pourrait être condamné à une peine pécuniaire que dans les comices par tribus »<sup>37</sup>. Gaetano FILANGIERI rapporte qu'« après la chute de la royauté, le droit pour tous les citoyens de participer aux jugements criminels, soit comme juges, soit comme accusateurs fut admis en principe comme un produit naturel de la révolution qui venait de s'accomplir »<sup>38</sup>.

A Athènes, le droit de mettre en accusation était également dévolu aux citoyens. « Le droit d'accusation appartenait aux citoyens : c'était l'une des conséquences du principe de souveraineté »<sup>39</sup>.

**10. La victime de l'infraction dans le rôle du déclencheur du procès.** Tantôt ce droit était concurremment dévolu à la victime lésée par l'infraction et à tout citoyen intéressé, mais aussi à des autorités publiques désignées. A. NORMAND enseigne dans son « *Traité élémentaire de droit criminel* »<sup>40</sup>, qu'« en Grèce et à Rome, le soin de provoquer la répression des crimes était confié à de simples particuliers, tantôt à la partie lésée, seule, tantôt à tout citoyen armé du droit d'accusation publique, lorsqu'il n'en était pas déclaré incapable ou indigne » et « lorsque le crime était de nature à porter atteinte à l'ordre social ».<sup>41</sup>

**11. L'intérêt public dans le procès pénal sous l'empire romain.** Sous l'Empire romain, l'affirmation d'un pouvoir politique, revendiquant un droit d'intervention dans la mise en route du procès et, la distinction acquise entre délits privés ou populaires et délits publics, induisaient un mécanisme parallèle de mise en route du procès pénal réparti entre l'action de nature privée ou populaire laissée aux soins des particuliers et l'action publique conférée aux autorités publiques. La coexistence des deux modalités traduisait les deux conceptions de la légitimité du

---

<sup>37</sup> FILANGIERI (Gaetano), *La science de la législation*, Vol. II, traduit de l'italien par J.A. GAUVAIN GALLOIS – Chez DUFART Imprimeur-Libraire, 1840, p9

<sup>38</sup> BAUFRES (Aymard de), *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat de droit, Toulouse, Imprimerie Saint-Cyprien, 1896, p.36

<sup>39</sup> F. HELIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle*, Tome premier, 2<sup>ème</sup> édition, Henri PLON, Imprimeur Editeur, 1866 : n°11

<sup>40</sup> A. NORMAND, *Traité élémentaire de droit criminel*, Librairie COTILLON, 1896, n°48

<sup>41</sup> Idem, n°785

droit de déclencher le procès pénal entre celle qui la reconnaissait au citoyen et celle qui préconisait qu'il fallait limiter « cette faculté indéfinie d'accuser en ce qu'elle *ouvrait* une libre carrière à l'esprit de vengeance, de jalousie et de cupidité, que rien le plus souvent *n'étoit* capable d'arrêter »<sup>42</sup> et admettait le rôle de l'autorité publique en la matière. Charles MORIZOT-THIBAUT confirme, qu'à Rome, « on vit déjà la dispute de ces deux systèmes se produire au temps de l'empire romain. Ceux qui tenaient pour les principes de la République luttèrent pour le maintien intégral de la procédure accusatoire sous le prétexte qu'il était dangereux d'enlever aux citoyens la part sans cesse agissante de sa souveraineté ; ceux qui marchaient vers le pouvoir d'un seul s'efforçait de placer la poursuite aux mains du prince, pensant ravir au peuple l'un des éléments les plus effectifs de sa puissance »<sup>43</sup>. Obéissant certes à des conditions de capacité et à un formalisme précis, cette accusation était orale, publique et faite en présence de l'accusé.

**12. La question de la saisine du juge pénal sous la monarchie.** Sous la monarchie, dans l'ancien droit criminel, les études historiques ont souligné la permanence des notions héritées des époques antérieures en ce qui concerne les conditions de la mise en oeuvre du procès. Au titre des principes anciens, il est ainsi noté que l'accusation a continué de jouer un rôle significatif dans la mise en route du procès. Suivant l'exposé minutieux des pratiques de cette époque présenté par Faustin HELIE, « jusqu'au treizième siècle, la forme accusatoire continua de dominer dans la procédure : l'accusation, mais l'accusation des parties lésées seulement, était la base de toutes les poursuites criminelles. <sup>44</sup> ». Ces études mettent également en évidence l'émergence de notions nouvelles dans le sillage des anciennes et qui marquent l'évolution d'un système d'essence accusatoire, vers un système inquisitoire.

**13. Les notions de plainte, d'accusation, de dénonciation et d'information.** Les notions « d'accusation », de « plainte », de « dénonciation » et « d'information » constituent, dans cette phase de transformation des règles du procès pénal à la sortie de la période médiévale, la

---

<sup>42</sup> Pierre-François MUJART DE VOUGLANS, *Les lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Chez MERIGOT le Jeune, Libraire ; CRAPART, Libraire ; Benoît MORIN, Imprimeur-Libraire, Paris 1780, p.579

<sup>43</sup> Charles MORIZOT-THIBAUT, *De l'instruction préparatoire – Etude critique du code d'instruction préparatoire*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1906, p.44

<sup>44</sup> F. HELIE, *Traité de l'instruction criminelle, ou théorie du code d'instruction criminelle*, 2<sup>e</sup> édition, T1, Henri PLON Imprimeur Editeur, Paris 1866, n°415

substance du droit de la mise route du procès pénal. Guy DU ROUSSEAUD DE LACOMBE<sup>45</sup> donne des définitions très précises de chacune de ces notions, dans le cadre conceptuel de l'époque. Suivant ces définitions la « plainte, est une déclaration publique qu'on fait à un juge ou à un commissaire, de quelque offense... vol...meurtre... C'est la première procédure qu'on fait en matière criminelle ». La « dénonciation, est une déclaration secrète qu'on fait d'un crime commis à un Procureur du Roi ou Procureur Fiscal, à M. le Procureur général ». L'« accusation, est l'imputation qu'on fait à quelqu'un d'un certain crime ; c'est aussi la poursuite qui se fait contre lui, à la requête d'une partie civile, jointe la partie publique pour la vengeance publique, ou seulement à la requête de la partie publique ». Enfin, l'« information est un acte ou une espèce de procès-verbal fait par un juge et rédigé par écrit par son greffier, contenant les dépositions des témoins sur le crime ou délit dont il s'agit, et à cause duquel il y a eu plainte rendue, et une ordonnance du juge portant permission d'informer ». On note parmi les éléments qui se dégagent de ces définitions l'affirmation du rôle de la partie lésée par l'infraction dans la saisine du juge pénal, mais aussi la possibilité d'action pour le ministère public même en cas d'inaction de la partie lésée, dans un but d'intérêt public. En effet, la naissance d'un ministère public à partir du XIV<sup>ème</sup> siècle et son affirmation continue dans le sillage de la consolidation de la justice royale, marquant ce que A. NORMAND appelait le « triomphe de la royauté »<sup>46</sup> sur la féodalité, amorçaient progressivement l'évolution d'un droit d'accusation confié aux mains d'organe public<sup>47</sup>. F. HELIE, faisant l'éloge du ministère public, affirmait sans détour que « cette partie publique, qui s'est promptement affermie sur les débris des coutumes féodales, doit être considérée, il faut le répéter après Montesquieu, comme les plus admirables institutions qui soient sorties du Moyen-âge. Elle fut le signe le plus vrai et le

---

<sup>45</sup>DU ROUSSEAUD DE LACOMBE (Guy), *Traité des matières criminelles, suivant l'ordonnance du mois d'août 1670, et les Edits, déclaration du Roi, Arrêts et Règlements intervenus jusqu'à présent*, 7<sup>è</sup> édition, Chez Théodore LE GRAS, Paris, 1768, p.160

<sup>46</sup> A. NORMAND, *Traité élémentaire de droit criminel*, Librairie COTILLON, 1896, n°102

<sup>47</sup> Selon BAUFFRES (Aymard de), op. cit, p.129, « toutes les fois que l'autorité sociale a revêtu une forme monarchique, nous avons vu l'accusation, devenant un moyen d'assurer la paix publique, échappant aux particuliers, pour remonter aux mains du souverain qui représente la société. Cette révolution se manifeste d'abord par la poursuite exercée d'office par le juge et bientôt après par des officiers chargés, sans accuser eux-mêmes, de secondar l'action des magistrats. Il semble qu'il restait peu à faire pour séparer le droit de juger de celui d'intenter l'action répressive et substituer une partie publique à l'accusateur public défaillant » ; V. aussi Julie ALIX, « Quels visages pour le parquet en France ? », in : LAZERGES Christine (dir.), *Figures du parquet*, PUF 2006, p.67

résultat le plus utile du mouvement de centralisation monarchique qui s'opérait de toute part au quatorzième siècle »<sup>48</sup>.

Selon Adhémar ESMEIN, « sous la pression continue de causes puissantes, la procédure accusatoire, orale et publique du Moyen-Age était peu à peu devenue inquisitoire, écrite et secrète »<sup>49</sup>. Pour autant, le système restait marqué par le rôle joué par la personne lésée. Sans avoir fait disparaître les traits du système d'accusation issue de la pratique médiévale qui se trouvait au cœur de la justice féodale, la dénonciation qui n'impliquait pas que son auteur soit partie au procès ouvrait la voie à la saisine d'office du juge. Aymard de BAUFFRES ajoute que dès la fin du XIV<sup>ème</sup> siècle, « de bonne heure, en effet, les juges s'arrogèrent le droit de poursuivre et juger d'office ou sur simple dénonciation les criminels que nul n'accusait. »<sup>50</sup> La pratique de la poursuite d'office était en particulier installée en matière de flagrant délit<sup>51</sup> « ou de crimes publics et notoires »<sup>52</sup>.

**14. L'ordonnance royale d'août 1670.** L'ordonnance royale d'août 1670 substitua l'information à l'enquête<sup>53</sup>. Pour autant, cette information secrète menée par le juge demeurait la résultante de l'action de la partie lésée, du rapport émis par le représentant de la société ou de « l'avis d'un dénonciateur »<sup>54</sup>. Car, suivant la formule résumé de DU ROUSSEAUD DE LA COMBE, « deux sortes d'accusateurs sont reçus en France ; le procureur du Roi ou le procureur Fiscal qui poursuivent l'intérêt public et ont pour objet la punition corporelle contre l'accusé. Les autres qui sont les parties civiles, ne peuvent conclure qu'à la réparation, c'est-à-

---

<sup>48</sup> F. HELIE, *Traité de l'instruction criminelle, ou théorie du code d'instruction criminelle*, 2<sup>ème</sup> édition, Tome premier, Henri PLON éditeur, 1866, n°422

<sup>49</sup> Adhémar ESMEIN, *Histoire de la procédure criminelle en France : et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIII siècle jusqu'à nos jours*, Préface, Editions Panthéon Assas, 2010, p.7

<sup>50</sup> Aymard de BAUFFRES, *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat de droit, Imprimerie Saint-Cyprien, 1896, p.127

<sup>51</sup> Idem, p.123

<sup>52</sup> Pierre-François MUJART DE VOUGLANS, *Les lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Chez MERIGOT le Jeune, Libraire ; CRAPAR, Libraire ; Benoît MORIN, Imprimeur-Libraire, Paris 1780, p.578

<sup>53</sup> F. HELIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle*, Tome premier, 2<sup>ème</sup> édition, Henri PLON, Imprimeur Editeur, 1866 : n°368

<sup>54</sup> FILANGIERI (G.), op cit., p.36

dire à la condamnation en des sommes pécuniaires, pour l'intérêt civil qu'ils souffrent à cause du délit, et ne peuvent pas demander la punition corporelle du délinquant»<sup>55</sup>.

Cette longue évolution historique des règles de la mise en oeuvre du procès pénal jusqu'à la veille du code d'instruction criminelle de 1808 est décrite et analysée par de nombreux auteurs, notamment par Faustin HELIE<sup>56</sup>, par René GARRAUD<sup>57</sup>, par Alfred MAURY<sup>58</sup> et, surtout, par Adhémar ESMEIN<sup>59</sup>. Les trois principes dégagés de cette longue histoire en matière de déclenchement du procès sont celui de la fonction de poursuite dévolue à la partie lésée, celui reconnaissant à une partie publique le soin d'engager le procès même en cas de « désistement <sup>60</sup>» ou d'abstention de la partie lésée, et celui de la saisine d'office laissant au juge la possibilité de s'autosaisir. L'accusateur public<sup>61</sup> a tantôt été un particulier investi du pouvoir d'exercer la poursuite, tantôt une autorité spécialisée. La partie lésée a toujours tiré sa légitimité dans l'exercice des poursuites à travers le préjudice subi et la nécessité d'en rechercher une juste réparation. Le juge bénéficia de la possibilité d'exercer directement la poursuite notamment pour pallier l'inertie de la partie privée parfois non directement affectée par la commission de certains délits autrefois dits « publics », à certaines époques et jusque dans le droit de la période intermédiaire dans le cadre duquel « la dénonciation civique » côtoyait la saisine d'office. Xavier ROUSSEAU<sup>62</sup> souligne qu'« en 1791, le droit devient l'affaire de tous, car citoyens, juges de paix et directeurs de jurys élus peuvent concourir à la mise en accusation ».

---

<sup>55</sup> DU ROUSSEAUD DE LA COMBE (Guy), op. cit, p.149

<sup>56</sup> F. HELIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle*, Tome premier, 2<sup>ème</sup> édition, Henri PLON, Imprimeur Editeur, 1866 : N°455 et suivants

<sup>57</sup> René GARRAUD, *Traité de l'instruction criminelle*, Paris 1907

<sup>58</sup> Alfred Maury, La législation criminelle sous l'ancien régime, *Revue des Deux Mondes* tome 23, 1877

<sup>59</sup> Adhémar ESMEIN, *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire, depuis le XIIIe siècle*, Editions Panthéon Assas, 2010

<sup>60</sup> Serge GUINCHARD, Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, LexisNexis, 2014, p.30

<sup>61</sup> A Rome, « l'accusateur était complètement maître de ce que nous appelons aujourd'hui l'action publique, c'était à lui qu'était confié le soin d'assurer la répression du crime. Il procédait à tous les actes d'instruction, il obtenait pour accomplir son œuvre une commission du magistrat, une *lex*, qui l'investissait pour toutes ses recherches d'une partie de la puissance publique, et il pouvait contraindre les particuliers à lui obéir », A. NORMAND, op. cit

<sup>62</sup> Xavier ROUSSEAU, « Historiographie du crime et de la justice criminelle dans l'espace français (1990-2015), Partie II : De la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle », *Crime, histoire et sociétés*, Vol. 10, n°2, 2006

**15. La position de la procédure pénale moderne.** De vifs débats s'étaient engagés sur la question de la dévolution du droit de poursuite devant la Section de la législation du Conseil d'Etat tout au long des travaux préparatoires et préalables à l'adoption du code d'instruction criminelle de 1808. A propos du rôle dévolu au ministère public, ces débats avaient déjà, dès cette époque, soulevé des questionnements sur son étendue dans des termes très comparables aux débats d'aujourd'hui. F. HELIE rapporte, par exemple, des échanges très instructifs à ce sujet :

*« M. Cambacérès dit « que le projet transférait à la partie publique des fonctions qui autrefois appartenaient exclusivement au juge ; qu'on suivait, à la vérité, le système tracé par la loi du 7 pluviôse an IX, où le magistrat de sûreté cumulait la double fonction de partie publique et d'instructeur ; mais que l'ancien système avait l'avantage de mettre deux magistrats en mouvement, de manière que l'inaction d'un seul homme ne suffisait pas pour paralyser la justice » M. Defermon ajouta : « Que l'ancien système donnait aussi plus de garantie aux prévenus : la partie requérait, le juge prononçait ; ainsi l'autorité n'était pas concentrée dans une seule main. On ne verrait pas sans effroi le même magistrat recevoir la plainte ou la dénonciation, entendre les témoins et disposer de la liberté de la personne inculpée. »<sup>63</sup>*

En définitive, les conclusions de ces discussions aboutirent à la consécration des pouvoirs et du quasi-monopole<sup>64</sup>, voire de « l'omnipotence »<sup>65</sup>, du ministère public dans le déclenchement du procès pénal.

**16. La défense de l'intérêt général.** A partir du code de 1808, la poursuite devient d'abord et avant tout une affaire « de défense de l'intérêt général de la société »<sup>66</sup>. Son exercice est dès lors aménagé autour de cette idée d'intérêt social troublé par la commission de l'infraction et le ministère public devient pleinement le maître de la poursuite. De fait, le premier alinéa de

---

<sup>63</sup> F. HELIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle*, Tome premier, 2<sup>ème</sup> édition, Henri PLON, Imprimeur Editeur, 1866, p.534, n°457

<sup>64</sup> Adhémar ESMEIN, op. cit., pp 527 et s ; Selon l'article 22 du code d'instruction criminelle : « Les procureurs du roi [les procureurs de la république] sont chargés de la recherche et de la poursuite de tous les délits dont la connaissance appartient aux tribunaux de police correctionnelle ou aux cours d'assises »

<sup>65</sup> Charles MORIZOT-THIBAUT, *De l'instruction préparatoire – Etude critique du code d'instruction préparatoire*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1906, p.44

<sup>66</sup> F. HELIE, op. cit, n°515

l'article 1 du code d'instruction criminelle consacre que « l'action pour l'application des peines n'appartient qu'aux fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi ».

Mieux encore, l'article 22 de ce même code précisait que « les procureurs du roi [les procureurs de la République] sont chargés de la recherche et de la poursuite de tous les délits dont la connaissance appartient aux tribunaux de police correctionnelle ou aux cours d'assises ». Certes, le code de 1808 ménageait, dans la continuité des principes transmis depuis l'antiquité, la possibilité pour la victime de déclencher le procès en précisant au deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> que « l'action en réparation du dommage causé par un crime, par un délit ou par une contravention, peut être exercée par tous ceux qui ont souffert de ce dommage ». De même et à la marge, l'article 182 du même code ouvrait, en matière forestière, la compétence de déclencher le procès pénal à certains agents de l'Administration des Eaux et Forêts et des contributions indirectes limitativement désignés. Mais, l'essentiel de l'initiative de l'engagement du procès devant les juridictions répressives est restée, dès cette époque, l'œuvre du ministère public.

**17. L'apport du code d'instruction criminelle.** Le code d'instruction criminelle de 1808 apporte donc une clarification nette des principes régissant les conditions de la mise en route du procès pénal. De ce point de vue et sur cet aspect particulier, le code d'instruction criminelle de 1808 marque la naissance de la procédure pénale moderne<sup>67</sup>.

La modernité reconnue au code d'instruction criminelle de 1808 ne signifie pas tant qu'il constitue une rupture par rapport au droit antérieur, mais qu'il opère un compromis entre les principes hérités de l'ancien droit et ceux qui sont issus de la révolution, établissant ainsi des « filiations »<sup>68</sup> entre le droit nouveau et le droit ancien<sup>69</sup>. Adolphe GUILLOT évoque « une

---

<sup>67</sup> Zacharie CLEMENCE, « Le code d'instruction criminelle de 1808, naissance de la procédure pénale moderne », <http://www.napoleon.org/fr>

<sup>68</sup> Adhémar ESMEIN, *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire, depuis le XIIIe siècle*, Editions Panthéon Assas, 2010

<sup>69</sup> Selon Yves MAYAUD, in Adhémar ESMEIN, op. cit, "...C'est tout le mérite du code d'instruction criminelle que d'avoir su réaliser une pertinente conciliation entre l'ordonnance royale [de 1670] et les débordements de la Révolution. », Avant-propos, p.11

sage conciliation entre le droit ancien et le droit nouveau »<sup>70</sup>, alors que Albert NORMAND souligne « une heureuse et transactionnelle alliance entre l'ancien système accusatoire et la procédure inquisitoriale »<sup>71</sup>. Charles MORIZOT-THIBAUT illustre cette nécessaire synthèse opérée par le code de 1808 en affirmant que « les institutions ne se présentent plus, dans nos sociétés modernes, avec la simplicité des choses antiques. Dans les éléments complexes qui régissent les gouvernements contemporains on rencontre un mélange de principes qui empruntent à la démocratie ce qui peut garantir l'indépendance du citoyen et à la monarchie ce qui doit assurer la tranquillité de tous. »<sup>72</sup>

Le code d'instruction criminelle a ainsi tranché de façon durable la question de la dévolution du droit de poursuite, en définissant les organes qui en sont les titulaires. Bernard BOULOC rappelle, à ce sujet, qu'« à la suite de la longue évolution historique, au cours de laquelle s'est affirmé le droit de poursuite du ministère public, le code d'instruction criminelle de 1808 avait confié l'exercice de l'action publique à des fonctionnaires représentant le pouvoir social, aux magistrats du ministère public. »<sup>73</sup> C'est pourquoi, depuis 1808, la seule question nouvelle apparue dans le débat public sur cette thématique est celle du droit des groupements et associations à engager l'action publique<sup>74</sup>.

Pourtant, outre la désignation des organes titulaires du pouvoir de mettre en route le procès pénal, l'autre innovation majeure introduite par le code d'instruction criminelle en matière d'exercice des poursuites est celle d'avoir, explicitement, déterminé les modes de poursuite applicables notamment en matière correctionnelle. Son article 182 expose à ce sujet que « le tribunal sera saisi, en matière correctionnelle, de la connaissance des délits de sa compétence, soit par le renvoi qu'il lui en sera fait d'après les articles 130 et 160 ci-dessus, soit par la citation directement remis au prévenu et aux personnes civilement responsables du délit par la partie civile, et, à l'égard des délits forestiers, par le conservateurs, inspecteurs, sous-

---

<sup>70</sup> Adolphe GUILLOT, *Des principes et du nouveau code d'instruction criminelle (discussion du projet et commentaire de la loi)*, L. LAROSE et FORCERL, Libraires-Editeurs, Paris 1884, p.12

<sup>71</sup> Albert NORMANT, *Traité élémentaire de droit criminel*, n°128, Librairie COTILLON 1896, p.84

<sup>72</sup> Charles MORIZOT-THIBAUT, *op. cit.*

<sup>73</sup> Bernard BOULOC, *Procédure pénale*, Dalloz, 2013, 24<sup>e</sup> édition, p.150

<sup>74</sup> V. Pierre ALBERTINI, *L'exercice de l'action civile par les associations*, Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, mai 1999 ; v. aussi Mireille DELMAS-MARTY, « Ni procureurs, ni victimes, qui sont-ils ? L'action civile des groupements : action publique menacée ou partagée ? », *Archives de politique criminelle*, 1988, n°19, p.11

inspecteurs, ou par les gardes généraux, et, en tous les cas, par le procureur du Roi [de la République] ».

**18. Le nouveau droit de la poursuite.** Le nouveau droit de la poursuite issu du code de 1808 avait donc institué deux modalités de poursuite en matière délictuelle : l'instruction préparatoire et la citation directe. La réforme de 1863 ajouta à ces deux modes de poursuite, quelques décennies plus tard, la procédure dite du flagrant délit<sup>75</sup>, ancêtre de la comparution immédiate<sup>76</sup>, qui offrait déjà au procureur de la République, en matière délictuelle, la possibilité de saisir la juridiction de jugement sans en passer par l'ouverture d'une instruction préparatoire, dans les cas de flagrant délit. Selon le commentaire de Christian BRUSCHI, « la loi du 20 mai 1863 relative à “ l'instruction des flagrants délits devant les tribunaux correctionnels ” met fin au “ tout ou rien ” procédural auquel le Code d'instruction criminelle cantonnait les parquetiers. Le Code napoléonien ne permettait que la citation directe ou l'ouverture d'une information avec une instruction confiée au magistrat instructeur. La réforme de 1863 autorise le procureur à placer le délinquant surpris en flagrant délit en état d'arrestation, et sous mandat de dépôt, à le faire juger séance tenante ou au plus tard dans les trois jours. »<sup>77</sup>

**19. Depuis le code de procédure pénale de 1959.** Selon le schéma érigé par le code d'instruction criminelle et repris par le code de procédure pénale de 1959, l'instruction préparatoire apparaissait comme le procédé de référence de la poursuite. Pierre BOUZAT et Jean PINATEL soulignaient, en 1963, « le rôle primordial du juge d'instruction dans l'instruction préparatoire »<sup>78</sup>. Malgré l'érosion continue du recours à ce mode de poursuite<sup>79</sup> depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>80</sup> remarquée, notamment par René LEVY<sup>81</sup>, et mis en

---

<sup>75</sup> Auguste PIQUEMAL, *Du flagrant délit en matière correctionnelle* (loi du 20 mai 1863), V. RIVIERE, Imprimeur-Editeur, Toulouse, 1900 ; V ; aussi Michèle-Laure RASSAT, *Procédure pénale*, Ellipses, 2013, p.394

<sup>76</sup> René Lévy, « Du flagrant délit à la comparution immédiate : la procédure d'urgence d'après les statistiques judiciaires (1977-1984) », *Études et Données Pénales*, n° 48, C. E. S. D. I. P., Paris, 1985, 44 p

<sup>77</sup> Christian BRUSCHI, « Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, juillet 2001 », note de synthèse, <file:///C:/Users/windows/Documents/CXhristian%20BRUSCHI.pdf>

<sup>78</sup> Pierre BOUZAT et Jean PINATEL, *Traité de droit pénal et de criminologie*, T2, Librairie DALLOZ, 1963, p.967

<sup>79</sup> Cf. Olivier TRILLE, *Essai sur le devenir de l'instruction préparatoire. Analyse et perspectives*, Thèse pour le doctorat en droit, Toulouse 1, 2005

<sup>80</sup> B. AUBUSSON de CAVARLAY, M.-S. HURE, M.-L. POTTIER, « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981 – La base DAVIDO, série générale », *CESDIP* 1989 n°51

évidence dès les travaux d'André DAVIDOVITCH sur les statistiques criminelles<sup>82</sup>, et la diversification des modalités de la poursuite au cours des dernières décennies du XXème siècle et en ce début de XXIème siècle, l'instruction préparatoire gardera ce caractère de procédure de référence quasiment jusqu'à la loi du 27 mai 2014.<sup>83</sup> Ce dernier texte a, en particulier, modifié l'article 393 du code de procédure pénale traitant des procédures de convocation par procès-verbal et de comparution immédiate. En effet, dans sa rédaction en vigueur avant la loi du 27 mai 2014 le premier alinéa de l'article 393 exposait qu'« en matière correctionnelle, après avoir constaté l'identité de la personne qui lui est déférée, lui avoir fait connaître les faits qui lui sont reprochés et avoir recueilli ses déclarations si elle en fait la demande, le procureur de la République peut, *s'il estime qu'une information n'est pas nécessaire*, procéder comme il est dit aux articles 394 à 396. » Après sa modification par la loi du 27 mai 2014, la référence à l'absence de nécessité d'une information judiciaire comme condition du recours aux procédures de convocation par procès-verbal et de comparution immédiate a disparu. Le nouveau texte indique désormais qu'« *en matière correctionnelle, lorsqu'il envisage de poursuivre une personne en application des articles 394 et 395, le procureur de la République ordonne qu'elle soit déférée devant lui.* » Cette modification passée quasiment inaperçue montre pourtant un changement profond dans la considération de la place de l'instruction préparatoire en tant que modalité phare de la poursuite des infractions dans l'esprit du code de 1808 poursuivi par le code de procédure pénale contemporain. Certes, la modification de l'article 393 dans le sens de la suppression de la mention de la nécessité du recours à l'instruction préparatoire comme condition de la mise en œuvre de la convocation par procès-verbal et de la comparution immédiate par le procureur de la République paraît être liée, au regard des travaux parlementaires<sup>84</sup>, à l'élargissement des droits de la défense et, notamment, à la possibilité d'ordonner un supplément d'information à différents stades de la procédure en vertu du nouvel

---

<sup>81</sup> R. LEVY parle de « mouvement séculaire de recul de cette voie procédurale », in Du flagrant délit à la comparution immédiate : la procédure d'urgence d'après les statistiques judiciaires (1977-1984), *Etudes et données pénales*, 1985, n°48

<sup>82</sup> André DAVIDOVITCH, « Criminalité et répression en France depuis un siècle (1851-1952) », In: *Revue française de sociologie*. 1961, 2-1. pp. 30-49

<sup>83</sup> Loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, JORF n°0123 du 28 mai 2014 page 8864

<sup>84</sup> Jean-Pierre MICHEL, « Projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales », *Rapport sénatorial n° 380 (2013-2014)* fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 février 2014

article 388-5<sup>85</sup> du code procédure pénale. Cette modification marque surtout l'aboutissement d'un long processus qui a vu se marginaliser le recours à l'instruction préparatoire par les parquets<sup>86</sup>.

Ce statut de procédure de référence reconnu à l'instruction préparatoire jusqu'à l'époque contemporaine s'explique, certainement, par la considération de la distorsion des droits garantis aux personnes mises en cause selon qu'elles sont poursuivies par la voie de l'instruction préparatoire ou par la voie des autres modes de poursuite<sup>87</sup>. L'instruction préparatoire représente le système offrant le plus de garanties procédurales aux parties au procès pénal dans la phase de la mise en état des affaires pénales.

Il apparaît ainsi que la question des procédés de mise en route du procès pénal n'a jamais été élevée au statut de problématique autonome, ni même à celui de question requérant de longs développements dans les traités et manuels de procédure pénale pour être livrée à la discussion. D'ailleurs, comme cela a été souligné, il semble que « l'histoire des doctrines pénales s'intéresse généralement peu à la procédure pénale. »<sup>88</sup> Dans leur « Traité de droit criminel »<sup>89</sup> Roger MERLE et André VITU ne traitent des « moyens de mise en mouvement des poursuites » que pour exposer le régime juridique de la citation directe et du réquisitoire introductif, sans s'étendre sur les implications du choix entre ces deux modes de poursuite, ni sur leur portée en tant qu'instrument de politique criminelle. Ce désintérêt relatif se comprend dès lors que ces deux modes de poursuite aboutissent aux mêmes modalités de jugement du prévenu, c'est-à-dire à la comparution du prévenu devant le tribunal correctionnel jugeant en la forme ordinaire.

---

<sup>85</sup> Le premier alinéa du nouvel article 388-5 du CPP, applicable aux poursuites engagées par la voie de la convocation par procès-verbal et de la comparution immédiate stipule que « En cas de poursuites par citation prévue à l'article 390 ou convocation prévue à l'article 390-1, les parties ou leur avocat peuvent, avant toute défense au fond ou à tout moment au cours des débats, demander, par conclusions écrites, qu'il soit procédé à tout acte qu'ils estiment nécessaire à la manifestation de la vérité. »

<sup>86</sup> Selon les chiffres de l'Observatoire de la justice pénale, en 2013, le recours à l'instruction préparatoire a représenté 2,9% des poursuites (DACG – Pôle Evaluation des politiques pénales – octobre 2014)

<sup>87</sup> Olivier TRILLE, *Essai sur le devenir de l'instruction préparatoire. Analyse et perspectives*, Thèse pour le doctorat en droit, Toulouse 1, 2005

<sup>88</sup> Michel MASSE, Jean-Paul JEAN, André GIUDICELLI, *Un droit pénal post moderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines*, Synthèse et conclusions, PUF 2009, p.11

<sup>89</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel*, Edition CUJAS, 2<sup>ème</sup> édition, 1973, p.292

**20. L'intérêt contemporain porté aux modes de poursuite.** Toutefois, des ouvrages plus récents, comme ceux publiés respectivement par Serge GUINGHARD et Jacques BUISSON<sup>90</sup> et par Jean PRADEL<sup>91</sup>, consacrent un chapitre entier à « la décision d'orientation » de la procédure. Cet intérêt récent manifesté par ces auteurs à cette phase du procès pénal qu'est la phase d'orientation de la procédure démontre l'émergence d'une problématique forte qui irrigue désormais la théorie de la poursuite. Ce questionnement était resté jusque-là sous-jacent aux développements lancinants qui traversent la justice pénale depuis plusieurs décennies autour des débats sur sa réforme<sup>92</sup>. Il a souvent été abordé au détour des réflexions sur la lenteur et l'engorgement de la justice pénale.

**21. Des acteurs de la poursuite aux modalités de la poursuite.** Alors que les débats et les réformes sur le droit de la poursuite étaient, historiquement, orientés vers l'identification des personnes ou des organes habilités à engager le procès, la délimitation apportée par le code d'instruction criminelle en ce qui concerne les modes de poursuite applicables à la poursuite des délits a provoqué dans la suite de l'évolution de la procédure pénale un déplacement de l'intérêt porté sur les acteurs de la mise en route du procès pénal, vers les modalités de la poursuite. Cette perspective ouverte par ce glissement est la conséquence directe la création successive de nouveaux modes de poursuite au cours des deux derniers siècles.

---

## II - PANORAMA DES MODES DE POURSUITE EN VIGUEUR

---

**22. Le panorama des modes de poursuite dans le droit contemporain.** Le droit contemporain issu du code de procédure pénale et ses évolutions offrent ainsi le panorama d'une dizaine de modalités de poursuite des délits.

**23. La citation directe.** C'est le mode classique de la saisine du tribunal en matière correctionnelle et de police. En effet, selon le Jurisclasseur<sup>93</sup>, « en matière contraventionnelle et

---

<sup>90</sup> Serge GUINGHARD, Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, LexisNexis, 2014, p.853

<sup>91</sup> Jean PRADEL, *Procédure pénale*, 18<sup>e</sup> édition, éd. CUJAS, 2015, p567

<sup>92</sup> Cf. François ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Rapport d'information de fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois n° 17 (2005-2006) - 12 octobre 2005

<sup>93</sup> Béatrice LAPEROU-SCHNEIDER, « Action publique, Action civile », *JurisClasseur Procédure pénale*, Art. 2 à 3, Fasc. 20 ; Les conditions de la citation directe sont définies aux articles 390 et 531 du code de procédure pénale.

délictuelle, le mode classique de saisine des juridictions de jugement par le parquet est la citation directe », prévue par l'article 388 CPP cité ci-dessus et ses conditions de forme définies aux articles 550 et suivants CPP. La citation est délivrée à la diligence du procureur de la République ou de la partie civile par acte d'huissier. Selon la formule de Michel REDON, « il s'agit d'un acte d'huissier, délivré à la requête de la partie poursuivante, c'est-à-dire le ministère public, la partie civile ... ou une administration habilitée ..., contenant sommation de comparaître devant le tribunal pour qu'il soit statué sur les faits qu'elle précise. »<sup>94</sup>

La citation directe peut être considérée comme une procédure courte et ordinaire. Cependant, sa mise en œuvre peut s'avérer plus ou moins rapide selon les contraintes propres à chaque juridiction. Les seuls délais intrinsèques à cette procédure sont prescrits aux articles 552 et suivants et 562 suivants CPP en matière de délai de citation.

**24. La convocation par procès-verbal ou rendez-vous judiciaire.** La procédure de comparution par procès-verbal a succédé au « rendez-vous judiciaire » créé par l'article 7 de la loi du 6 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale<sup>95</sup>. Elle se caractérise par le fait que le procureur de la République notifie par procès-verbal directement au prévenu déféré devant lui une date de comparution devant le tribunal correctionnel dans les limites d'un délai légal fixé par le code de procédure pénale<sup>96</sup>. La notification du procès-verbal peut s'accompagner du placement du prévenu sous contrôle judiciaire jusqu'à sa comparution devant la juridiction. La procédure de comparution par procès-verbal n'est pas possible pour les infractions de presse, les délits politiques ou pour les infractions pour lesquelles la poursuite est prévue par des lois spéciales. Les attraits de la procédure de convocation par procès-verbal sont, selon Loïc ERYGNAC, « à l'image de la dualité de possibilités offertes par le texte. L'intérêt premier tient au caractère solennel du déferrement devant le procureur de la République, à l'issue de la mesure de garde à vue de l'intéressé, qui a une portée symbolique plus forte qu'une citation ou une convocation par officier de police judiciaire, ces dernières n'imposant ni mesure de garde à vue préalable, ni présence physique d'un magistrat. En raison de la possibilité de placer le prévenu sous contrôle judiciaire, ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique depuis la loi pénitentiaire, ce mode de poursuite constitue aussi

---

<sup>94</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz

<sup>95</sup> Loi n°75-701 du 5 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale, JO du 7 août 1975, p.8035

<sup>96</sup> Art. 395 du code de procédure pénale

un outil particulièrement approprié à certains contentieux nécessitant le prononcé immédiat d'une mesure de sûreté »<sup>97</sup>

**25. La convocation par officier de police judiciaire.** Ce mode de poursuite a connu une ampleur considérable au cours des dernières années. Créé par la loi n°86-1019 du 9 septembre 1986 et destiné, selon l'analyse faite par le rapport ZOCCHETTO<sup>98</sup>, à réduire le nombre de jugements par défaut, ce dispositif permet, notamment à l'officier de police judiciaire sur instruction du procureur de la République, à la clôture de l'enquête préliminaire ou de flagrance, de notifier directement au prévenu une convocation devant la juridiction de jugement. Initialement cantonnée à la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) proprement dite, cette convocation en justice peut désormais être délivrée, selon l'article 390-1 du code de procédure pénale<sup>99</sup> dans sa version issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale<sup>100</sup>, par le délégué ou le médiateur de la République, par le greffier, par le chef de l'établissement pénitentiaire<sup>101</sup> ou par un fonctionnaire relevant du ministère de l'Economie spécialement habilité à cet effet pour « les délits prévus au titre IV du livre IV du code de commerce (infractions à la réglementation des prix et de la concurrence. »<sup>102</sup> La convocation par officier de police judiciaire représente plus de 33%<sup>103</sup> des poursuites exercées directement devant les juridictions correctionnelles.

---

<sup>97</sup> Loïc ERIGNAC, « De quelques éclaircissements sur la procédure de convocation par procès-verbal de l'article 394 du code de procédure pénale », *AJ Pénal* 2015, p.306

<sup>98</sup> Rapport sénatoriale sur les procédures rapides de jugement, op. cit.

<sup>99</sup> Le premier alinéa de l'article 390-1 du code de procédure pénale énonce que « vaut citation à personne la convocation en justice notifiée au prévenu, sur instructions du procureur de la République et dans les délais prévus par l'article 552, soit par un greffier, un officier ou agent de police judiciaire ou un délégué ou un médiateur du procureur de la République, soit, si le prévenu est détenu, par le chef de l'établissement pénitentiaire »

<sup>100</sup> JORF n°0129 du 4 juin 2016 JORF n°0129 du 4 juin 2016

<sup>101</sup> En fait, depuis la modification introduite par l'article 4 la loi n°2008-644 du 1<sup>er</sup> juillet 2008

<sup>102</sup> F. DESPORTES, L. LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, 3<sup>e</sup> éd., 2013, n°1206

<sup>103</sup> Source : Cadres du Parquet - Infocentre SID Unité de compte : Nombre d'affaires, [http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art\\_pix/ON2017.pdf](http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art_pix/ON2017.pdf)

**26. La comparution immédiate.** Créée par la loi du 10 juin 1983<sup>104</sup> révisant la loi du 2 février 1981, la procédure de comparution immédiate permet au procureur de la République de faire comparaître instantanément devant le tribunal correctionnel l'individu déféré devant lui à l'issue de la garde à vue.<sup>105</sup> Héritière de l'ancienne procédure dite des « flagrants délits » instituée par la loi du 20 mai 1863 et maintenue par la loi du 6 août 1975<sup>106</sup>, la comparution immédiate est le symbole à la fois de la célérité de la justice en matière pénale et la caricature souvent dénoncée d'une justice expéditive<sup>107</sup> préjudiciable aux droits de la défense<sup>108</sup>. Aux termes de l'article 395 CPP, la comparution n'est possible que pour les infractions dont la peine maximum encourue est au moins égale à 2 ans d'emprisonnement en préliminaire et de 6 mois d'emprisonnement en flagrance. « Depuis la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 ayant modifié l'article 395, il n'existe plus de plafond de la peine encourue qui limitait autrefois la possibilité de comparution immédiate (anciennement sept ans). »<sup>109</sup> La comparution immédiate n'est pas possible pour les infractions de presse, les délits politiques ou pour les infractions pour lesquelles la poursuite est prévue par des lois spéciales.

**27. La requête en validation des réquisitions d'ordonnance pénale.** Dite encore procédure simplifiée<sup>110</sup>, l'ordonnance pénale permet la condamnation d'un prévenu par une ordonnance du président du tribunal de grande instance ou de son délégué homologuant les réquisitions prises par le procureur de la République.<sup>111</sup> Elle est applicable aux contraventions<sup>112</sup> et à certains délits limitativement désignés par la loi<sup>113</sup>.

---

<sup>104</sup> Loi n°83-466 du 10 juin 1983, portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°8182 du 02-02-1981 et complétant certaines dispositions du code pénale et du code de procédure pénale, JORF du 11 juin 1983 page 1755

<sup>105</sup> Articles 393 et suivants du code de procédure pénale

<sup>106</sup> Loi n°75-701 du 5 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale, JO du 7 août 1975, p.8035

<sup>107</sup> Daniel WELZER-LANG et Patrick CASTEX, *Comparutions immédiates : quelle justice ?*, ERES, 2012

<sup>108</sup> Angèle CHRISTIN, *Comparutions immédiates. Enquête sur une pratique judiciaire*, La Découverte, 2008

<sup>109</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz

<sup>110</sup> Les chapitres du code de procédure pénale traitant de cette procédure tant en matière contraventionnelle (articles 524 et suivants du code de procédure pénale) qu'en matière délictuelle (articles 495 et suivants du code de procédure pénale) parlent en effet de procédure simplifiée.

<sup>111</sup> Idem

<sup>112</sup> Article 524 CPP

<sup>113</sup> Article 495 et suivants CPP

**28. La requête en homologation d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.** Instituée par la loi dite PERBEN II du 9 mars 2004, elle se caractérise par la proposition de peine faite par le procureur de la République à un prévenu ayant préalablement reconnu sa culpabilité. Elle est réservée aux délits dont la peine encourue n'excède pas 5 ans. La peine ainsi proposée et acceptée est ensuite homologuée par le président du tribunal de grande instance ou son délégué.<sup>114</sup>

**29. Le réquisitoire introductif saisissant le juge d'instruction.** C'est la procédure qui permet le renvoi, au terme de l'instruction préparatoire, d'un individu préalablement mis en examen par le juge d'instruction.<sup>115</sup> L'instruction préparatoire est obligatoire en matière criminelle et facultative en matière délictuelle et contraventionnelle. La saisine du juge d'instruction est désormais statistiquement marginale en matière correctionnelle ou elle représente moins de 3% des poursuites<sup>116</sup>. Elle est désormais principalement utilisée, en matière délictuelle, pour les affaires les plus complexes.

**30. L'avertissement suivi de comparution volontaire (avertissement : articles 388, 512 et 351).** Sous réserve qu'il contienne les énonciations qui conditionnent la validité d'une citation directe, l'avertissement adressé à la personne suivi de sa comparution volontaire saisit la juridiction de jugement. En réalité, l'avertissement lui-même ne produit pas d'effet, c'est la comparution volontaire et les réquisitions du ministère public qui déclenchent l'action publique et saisissent le tribunal<sup>117</sup>. L'avertissement est prévu par les articles 389<sup>118</sup> et 532<sup>119</sup> du code pénal.

---

<sup>114</sup> Articles 495-7 à 495-15 du code de procédure pénale

<sup>115</sup> Article 175 et suivants du code de procédure pénale

<sup>116</sup> Source : Cadres du Parquet - Infocentre SID Unité de compte : Nombre d'affaires, [http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art\\_pix/ON2017.pdf](http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art_pix/ON2017.pdf)

<sup>117</sup> V. article 389 du code de procédure pénale ; V. aussi Crim. 26 avril 1967 : *Gaz. Pal.* 1967. 1. 344 ; Crim. ; 7 juin 2000 ; Michel REDON, « Tribunal correctionnel », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* Dalloz, juin 2017 (actualisation décembre 2017) ; N°s 102 et suivants

<sup>118</sup> Art. 389 CPP : « L'avertissement, délivré par le ministère public, dispense de citation, s'il est suivi de la comparution volontaire de la personne à laquelle il est adressé. Il indique le délit poursuivi et vise le texte de loi qui le réprime. Lorsqu'il s'agit d'un prévenu détenu, le jugement doit constater le consentement de l'intéressé à être jugé sans citation préalable »

**31. La comparution volontaire.** Le code de procédure pénale prévoit que la comparution volontaire du prévenu devant le tribunal correctionnel ou devant le tribunal de police dispense le ministère public de faire délivrer une citation à comparaître.

En pratique, la comparution volontaire est utilisée comme un procédé supplétif ou comme mécanisme de régularisation d'une saisine du tribunal incomplète ou affectée par une irrégularité formelle non substantielle. C'est le cas, bien souvent, lorsque la citation délivrée ne respecte pas le délai de dix jours, ou lorsque la citation comporte une erreur matérielle concernant l'orthographe du lieu ou de la date des faits. Le prévenu présent à l'audience peut comparaître volontairement malgré le délai de citation non respecté ou en acceptant que l'erreur matérielle soit corrigée. « La comparution volontaire, telle que prévue par l'article 388 du CPP, suppose, en effet, au préalable, la mise en mouvement de l'action publique par le ministère public.<sup>120</sup> A défaut, le tribunal n'est pas saisi même si le prévenu comparant demande à être jugé. »<sup>121</sup>

**32. La saisine d'office.** Ce mode saisine marginal dans les faits concerne la poursuite des infractions commises à l'audience. Selon le professeur Jean PRADEL, « presque partout, le juge peut s'en [des infractions d'audience] saisir sur-le-champ. »<sup>122</sup> Les dispositions du code de procédure pénale consacrées à cette procédure permettent à la juridiction compétente de s'auto saisir et de statuer sur le champ<sup>123</sup>.

**33. La requête en validation de la composition pénale.** La composition pénale jouit d'un régime particulier. Qualifiée par la loi de procédure alternative aux poursuites, elle est mise en œuvre avant la mise en mouvement de l'action publique dont elle suspend la prescription<sup>124</sup>, la

---

<sup>119</sup> Art. 532 CPP : « L'avertissement délivré par le ministère public dispense de citation s'il est suivi de la comparution volontaire de la personne à laquelle il est adressé. Il indique l'infraction poursuivie et vise le texte de loi qui la réprime ».

<sup>120</sup> Crim. 19 mars 1997, B. n°110 – 7 février 2007, pourv. n°06-80108 – 4 avril 2007, pourv. n°06-80512

<sup>121</sup> F. DESPORTES, L. LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 3è éd. 2013, n°1205

<sup>122</sup> Jean PRADEL, Le ministère public, autorité omnipotente ou colosse aux pieds d'argile. Observation sur quelques législations européennes, *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2001, p.464

<sup>123</sup> Article 676 à 678 du code de procédure pénale.

<sup>124</sup> Selon le premier alinéa de l'article 41-2 CPP, « Le procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, peut proposer, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée, une composition pénale à une personne physique qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits punis à titre de

composition pénale n'en demeure pas moins un mode traitement des infractions qui aboutit à l'administration d'une sanction. Jean PRADEL l'a appelé « la version lourde de la “troisième voie”, imaginée par le seul législateur celle-là, est la composition pénale. »<sup>125</sup> Mention des sanctions exécutées dans le cadre d'une composition pénale est d'ailleurs portée au bulletin n°1 du casier judiciaire. La composition pénale est prévue par les articles 41-2 et suivants du code de procédure.

**34. Le procédé de la transaction pénale.** Initialement limitée aux contraventions et à certains délits dits techniques relevant des pouvoirs de contrôle de certaines administrations, la transaction pénale tend à devenir l'un des modes simplifiés de traitement des délits. En effet, la loi du 15 août 2014 a étendu le recours à la transaction pénale à plusieurs délits de droit commun. Les modalités de mise en œuvre de ces dispositions ont été définies par le décret n° 2015-1272 du 13 octobre 2015 pris pour l'application des articles 41-1-1 du code de procédure pénale et L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure.<sup>126</sup>

Cette extension du champ de la transaction pénale vient à la suite de l'élargissement du domaine de l'ordonnance pénale par la loi de décembre 2011 et confirme ainsi la tendance à la simplification du procès pénal largement déjà engagée. On peut considérer dès à présent que l'application du nouveau dispositif bouleversera de façon très profonde le mode de traitement des contentieux de masses soumis aux tribunaux correctionnels<sup>127</sup>.

**35. L'amende forfaitaire délictuelle.** Les articles 495-17 à 495-25 du code de procédure pénale issus de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016<sup>128</sup> ont étendu la procédure de

---

peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, ainsi que, le cas échéant, une ou plusieurs contraventions connexes qui consiste en une ou plusieurs des mesures suivantes :... »

<sup>125</sup> Jean PRADEL, « La procédure pénale française à l'aube du troisième millénaire », *Recueil Dalloz* 2000, p.1

<sup>126</sup> JO du 15 octobre 2015, p 19102 ; V. Caroline FLEURIOT, « Délinquance : l'officier de police judiciaire peut proposer une transaction », *Dalloz actualités*, 16 octobre 2015 ; V. aussi, *AJ Pénal* octobre 2015, Dossier spécial : « Quelle place pour la transaction pénale ? », pp459-477 ; V. aussi Nicolas JEANNE, « Réflexions sur la transaction par officier de police judiciaire », *RSC* 2016, p.1

<sup>127</sup> V. Camille MIANSONI, « La transaction par officier de police judiciaire ou TOPJ », *AJ Pénal* octobre 2015, p. 469

<sup>128</sup> Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, JO du 19 novembre 2016

l'amende forfaitaire applicable à certaines contraventions à certains délits limitativement énumérés<sup>129</sup>. Au-delà de la volonté de simplification qui a abouti à ce dispositif, l'élément le plus marquant dans la mise en œuvre de cette nouvelle procédure découle de l'assimilation de l'amende forfaitaire au jugement correctionnel. L'article 495-23 du code de procédure expose, sans détour, que « le paiement de l'amende forfaitaire ou l'émission du titre exécutoire d'une amende majorée non susceptible de réclamation sont assimilés à une condamnation définitive pour l'application des règles de la récidive prévues aux articles 132-10 et 132-14 du code pénal ». Cette assimilation de l'amende forfaitaire délictuelle jugement correctionnel en matière de récidive s'étend également aux règles d'exécution de ces amendes forfaitaires. Le premier alinéa de l'article 495-19 du code de procédure pénale précise que « *le titre mentionné au dernier alinéa de l'article de l'article 495-18<sup>130</sup> est exécuté suivant les règles prévues au présent code pour l'exécution des jugements correctionnels. La prescription de la peine court à compter de la signature par le procureur de la République du titre exécutoire, qui peut être individuel ou collectif* ».

**36. La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP).** Dans la même logique qui a conduit à la mise en place de la transaction par officier de police judiciaire, l'article 22 de la loi du 9 décembre 2016 a inséré dans le code de procédure pénale un nouvel article 41-1-2 du code de procédure pénale instituant une nouvelle modalité de traitement de délits, alternative aux poursuites, dénommé convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). Ce dispositif de nature transactionnelle est spécialement créé pour les infractions d'atteinte à la probité et de blanchiment de fraude fiscale. Les modalités réglementaires de mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public sont définies aux articles R. 15-33-60-1 à R. 15-33-60-10 du code de procédure pénale.

**37. Les modes de poursuite du nouveau parquet européen.** Le règlement du Conseil de l'Union européenne, adopté le 12 octobre 2017<sup>131</sup>, a institué un parquet au terme d'un long

---

<sup>129</sup> Délits de défaut de permis de conduire et de défaut d'assurance

<sup>130</sup> Selon le dernier alinéa de l'article 495-18 CPP, « A défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai prévu au premier alinéa, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu du titre rendu exécutoire par le procureur de la République ».

<sup>131</sup> Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création d'un parquet européen, Journal officiel de l'Union européenne, 31-10-2017, L283/13

processus de discussion entre les états membres.<sup>132</sup> Le point n° 66 du préambule de ce règlement dispose que « afin de garantir la sécurité juridique et de lutter efficacement contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, les activités d'enquête et de poursuite du Parquet européen devraient être guidées par le principe de légalité, en vertu duquel le Parquet européen applique strictement les règles définies dans le présent règlement en ce qui concerne en particulier la compétence et son exercice, l'ouverture des enquêtes, la clôture des enquêtes, le renvoi d'une affaire, le classement sans suite d'une affaire et les procédures simplifiées en matière de poursuites. » L'article 36 du règlement évoque les poursuites engagées devant les juridictions nationales sans préciser les modalités de poursuite utilisées. Tout au plus, le ce texte fait référence au fait « de porter l'affaire en jugement », ce qui suppose un mode de poursuite débouchant sur la comparution du prévenu à une audience traditionnelle. En revanche, l'article 40 du règlement traite des procédures simplifiées impliquant l'accord du prévenu, conformément au droit national. La compréhension de ces s indique qu'en matière d'orientation des procédures, le parquet européen disposera de la possibilité de classer sans suite une procédure, de renvoyer la personne mise en cause devant la juridiction de jugement, ou de mettre en œuvre une procédure simplifiée. Dans la mesure où le mécanisme mis en place permettra au parquet européen de renvoyer le prévenu devant la juridiction de jugement national, il sera intéressant d'apprécier l'articulation entre ses décisions et les schémas fonctionnels et procéduraux du système pénal national. En particulier, il conviendra d'être attentif à propos des procédures simplifiées que mettra en œuvre ce parquet européen.

---

### III – PROBLEMATIQUE DU SUJET ET METHODOLOGIE

---

**38. Problématique.** La caractéristique principale du droit de la poursuite contemporain apparaît être le fait qu'en matière d'orientation des procédures, le choix du procureur de la République n'est plus enfermé dans l'alternative binaire entre poursuite et classement sans

---

<sup>132</sup>Fabrice ANDREONE, « L'institution du Parquet européen », *Revue de l'Union européenne* , 2018 p.43 ; Elisabeth AUTIER, « Vers un parquet européen par une coopération renforcée entre certains États membres », *Dalloz actualité* 19 avril 2017

suite. Avec l'apparition de la troisième voie<sup>133</sup>, la poursuite est désormais insérée dans la notion plus large de réponse pénale. La notion contemporaine de réponse pénale symboliserait, de ce point de vue, l'agrégat des options mises en œuvre par le procureur de la République dans « la sélection et l'orientation »<sup>134</sup> des procédures. Et, lorsqu'il s'agit de l'exercice des poursuites proprement dites, une palette de possibilités s'ouvre au procureur de la République en ce qui concerne les modes de poursuite. S'énonce alors une série de questionnements sur le sens et l'impact de cette diversité de possibilités offertes au ministère public sur le procès pénal lui-même et sur l'administration de la justice pénale.

**39. La pluralité des modes de poursuite.** L'expression utilisée par Nicolas BAREÏT de « bouquet d'options »<sup>135</sup> offert au ministère public dans le cadre de sa mission d'orientation des procédures enferme l'étendue de ces interrogations ouvertes au sujet de la réalité de l'activité pénale des juridictions. Cette activité peut en effet être appréhendée sous l'angle de sa distribution statistique à travers les modalités de poursuite et sur les implications théoriques de l'émergence de la notion de modes de poursuite comme instrument de politique pénale et d'administration de la justice pénale. Dès lors, la question principale est celle de savoir comment s'insèrent les modes de poursuite dans la construction des politiques criminelles contemporaines et quel serait le paradigme qui accompagne leur diversification ?

L'observation du système de la répression des délits permet de relever des innovations apportées par des réformes législatives successives<sup>136</sup>. On découvre aussi des contributions nombreuses<sup>137</sup> et un débat soutenu au sujet de la manière dont sont traités les délits constatés et

---

<sup>133</sup> Cf. Laura AUBERT, « Systématisme pénal et alternatives aux poursuites en France : une politique pénale en trompe-l'œil », *Droit et Société* n°74/2010, p.17

<sup>134</sup> Thibault LAMBERT, « Sélection et orientation des affaires pénales », *Etudes et Données Pénales*, n°29, 1977

<sup>135</sup> Nicolas BAREÏT, « Le rôle du parquet face aux autorités administratives indépendantes, réflexion à propos du rapport Colon », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°2 avril/juin 2009

<sup>136</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regards sur l'actualité : Vers une réforme de la justice pénale*, La documentation Française, 2010, p.8

<sup>137</sup> V. en particulier, MAGENDIE Jean-Claude, *Célérité et qualité de la justice, la gestion du temps dans le procès*, Rapport, La documentation française, 2004 ; François ZOCCHETTO, *rapport d'information du Sénat relatif aux procédures accélérées de jugement en matière pénale*, 2005-2006 ; DEBOVE Frédéric, *La justice pénale instantanée entre miracles et mirage*, *Droit pénal* n°11, nov.2006 ; Philippe LEGER, *Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale*, La documentation française, 2009 ; Jean-Louis NADAL, *Refonder le ministère*

soumis aux juridictions pénales. Ce débat est le fruit d'importants travaux de recherches, y compris empiriques,<sup>138</sup> réalisés ces dernières années sur la base de données recueillies au sein des juridictions. De ce foisonnement de réflexions et de recherches surgit un questionnement sur ce que peuvent être aujourd'hui les éléments d'une nouvelle théorie de la poursuite pénale. Autrement dit, est-il possible de dégager, à la fois à partir de la pratique des « schémas d'orientation » des poursuites mis en œuvre dans les juridictions et à travers la déclinaison des principes légaux et des orientations nationales de politiques pénales, les principes directeurs de la poursuite applicables à chaque situation particulière de poursuite ? Ces principes directeurs rendraient-ils compte tout autant des conditions contemporaines concrètes d'exercice des missions du ministère public, que des évolutions prévisibles nécessitant de clarifier le statut de la fonction de poursuite ?

**40. Hypothèse.** Les problématiques juridiques et structurelles soulevées par la mise en œuvre effective des modes de poursuite débouchent sur la formulation d'une hypothèse principale selon laquelle les modes de poursuite se trouveraient être le point de rencontre de plusieurs logiques à l'œuvre au sein du système pénal. Il y aurait, d'une part, une logique d'efficacité dont le principe irriguerait toutes les dernières réformes pénales. Cette logique serait induite par un mouvement puissant de managérialisation<sup>139</sup> de la justice, expression de la traduction dans le champ judiciaire pénal de la nouvelle doctrine de gestion publique. Si la professeure Soraya AMRANI-MEKKI<sup>140</sup> a stigmatisé son caractère désormais « obsédant », d'après le professeur Jean PRADEL<sup>141</sup>, le principe d'efficacité serait l'un des principes directeurs du procès pénal ayant comme vocation la protection de la société. « L'efficacité est

---

*public, rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, novembre 2013 ; Jacques BEAUME, Rapport sur la procédure pénale, juillet 2014*

<sup>138</sup> V. notamment, Christian MOUHANNA, Benoît BASTARD, « Procureurs et substituts, l'évolution du système de production des décisions pénales », *Droit et Société*, n°74/2010, p. 35 ; V. aussi *Les Cahiers de la justice*, n°2013/4, « Dix ans de traitement des délits (2000-2010) », pp.21-67

<sup>139</sup> Emmanuel JEULAND, *Droit processuel général*, 3<sup>e</sup> édition, LGDJ, 2014, p.20 ; Cécile VIGOUR, « Managérialisation de la justice pénale et accélération des temps judiciaires », *Les Cahiers de la sécurité, revue de l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice*, 2015, pp.51-59 ; Allison Christine ROTHMAYR, « Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux. Présentation du dossier », *Droit et société* 2/2013 (n° 84), p. 275-289

<sup>140</sup> Soraya AMRANI-MEKKI, « Le principe de célérité », *RFAP*, 2008/1, pp43-53

<sup>141</sup> Jean PRADEL, *Procédure pénale*, Edition CUJAS, 17<sup>e</sup> éd., P.308

donc bien plus qu'une question instrumentale. »<sup>142</sup> La recherche de l'efficacité emporterait également une dimension de légitimation<sup>143</sup> de l'action judiciaire au-delà des attributs traditionnels d'indépendance et d'impartialité de la justice<sup>144</sup>. C'est au nom de l'efficacité de la répression pénale que se serait amorcée la diversification de la réponse pénale. De sorte que les orientations nationales de politique criminelle paraissent toutes fondées sur cette quête d'efficacité. L'efficacité apparaîtrait dès lors comme le nouveau paradigme du système pénal. A l'évidence, comme le fait remarquer Jean PRADEL<sup>145</sup>, plusieurs lois pénales contemporaines comportent explicitement dans leur intitulé la notion d'efficacité comme pour marquer le sens de leurs dispositions positives. C'est le cas de la loi du 23 juin 1999 « renforçant l'efficacité de la procédure pénale »<sup>146</sup>. Il en est également ainsi de la loi du 15 août 2014 « relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales »,<sup>147</sup> de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.<sup>148</sup> D'autre part, la diversification des modes de poursuite semble traduire également l'écho des courants de pensée criminologiques à dominante néo-libérale et utilitariste qui ont marqué les politiques criminelles<sup>149</sup> au cours des dernières décennies<sup>150</sup>. Le discours politique sur l'insécurité et son

---

<sup>142</sup> IHEJ, *La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI<sup>e</sup> siècle*, Rapport au Garde des sceaux, mai 2013, p67

<sup>143</sup> Allison Christine ROTHMAYR, « Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux. Présentation du dossier », *Droit et société* 2/2013 (n° 84), p. 275-

<sup>144</sup> Alexandre PIRAUX et Benoît BERNARD, « Peut-on gérer la justice ? Entre responsabilité et indépendance », *Pyramides*, 11 | 2006, 9-18

<sup>145</sup> Jean PRADEL, *Procédure pénale*, Edition CUJAS, 17<sup>e</sup> éd

<sup>146</sup> Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, JORF n°144 du 24 juin 1999 page 9247 ; V. aussi la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, JORF n°0189 du 17 août 2014 page 13647

<sup>147</sup> Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, JORF n°0189 du 17 août 2014 page 13647

<sup>148</sup> Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, JO du 4 juin 2016.

<sup>149</sup> Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmattan 2000

<sup>150</sup> Mirelle DELMAS-MARTY ; Jean-Louis HALPERIN ; Carlos PETIT ; et al. : « Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, /Dalloz-revues.fr/, n° 1 (2010)

impact supposé sur l'opinion publique expliqueraient alors la « frénésie sécuritaire »<sup>151</sup> constatée et ses implications dans le mode de traitement des délits.

**41. Délimitation du sujet.** La notion de modes de poursuite s'applique à la poursuite de toutes les infractions et devant toutes les juridictions pénales. Toutefois, il faut relever que la portée théorique et pratique de son contenu s'apprécie, essentiellement, en matière correctionnelle. En effet, dans le domaine criminel, les poursuites ne peuvent s'exercer que par la voie de l'instruction préparatoire. L'article 79 du code de procédure pénale<sup>152</sup> de même que son prédécesseur l'article 47 du code d'instruction criminelle<sup>153</sup> préconisent la poursuite des crimes selon la seule modalité de l'instruction préparatoire. D'un point de vue statistique, les données de l'Observatoire de la justice pénale<sup>154</sup> indiquent qu'en 2013, 493798 poursuites correctionnelles<sup>155</sup> ont été exercées contre seulement 2301 arrêts d'assises rendus<sup>156</sup>. Comme le notait le professeur Pierre COUV RAT dans son étude portant sur les « procédures sommaires », à l'évidence, « la procédure devant la cour d'assises doit être exclue. On sait qu'en matière de crime l'instruction est obligatoire et que la cour d'assises ne peut être saisie que par la chambre d'accusation. Il n'y a là qu'une procédure uniforme.... »<sup>157</sup>

Les modalités de poursuite applicables aux délits commis par les mineurs obéissent, pour leur part, aux règles spécifiques définies par l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Elles sont donc exclues de cette étude.

---

<sup>151</sup> Laurent MUCHIELLI, *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008

<sup>152</sup> Selon l'article 79 CPP, « L'instruction préparatoire est obligatoire en matière de crime ; sauf dispositions spéciales, elle est facultative en matière de délit ; elle peut également avoir lieu en matière de contravention si le procureur de la République le requiert en application de l'article 44. »

<sup>153</sup> Selon l'article 47 CIC, « hors les cas énoncés dans les articles 32 et 46, le procureur du roi [de la république] instruit, soit par dénonciation, soit par toute autre voie, qu'il a été commis dans son arrondissement un crime ou un délit, ou qu'une personne qui en est prévenue se trouve dans son arrondissement, il sera tenu de requérir un juge d'instruction d'ordonner qu'il en soit informé, même de se transporter, s'il est besoin, sur les lieux, à l'effet d'y dresser tous les procès-verbaux nécessaires, ainsi qu'il sera dit au chapitre des juges d'instruction »

<sup>154</sup> DACG – Pôle Evaluation des politiques pénales – Octobre 2014

<sup>155</sup> Non comprises les compositions pénales

<sup>156</sup> Dont 1907 arrêts rendus en première instance

<sup>157</sup> Pierre COUV RAT, « Les procédures sommaires en matière pénale », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, n°2, p.695

Dans le même ordre d'idées, les modalités de poursuite devant la Cour de justice de la République et de la Haute Cour sont exclues de cette étude du fait de leur caractère d'exception.

S'agissant des procédés de la poursuite correctionnelle eux-mêmes, seuls paraissent pertinents à retenir dans le cadre de cette étude, ceux qui impliquent pour leur mise en œuvre la libre décision du ministère public en application du principe de l'opportunité des poursuites. Ainsi, les procédés de la comparution volontaire, de l'avertissement, de la saisine d'office ou de la transaction pénale<sup>158</sup> ne constituent pas des éléments susceptibles d'être intégrés dans une politique pénale parquettière. L'utilisation de ces procédés ne peut relever d'une stratégie locale dictée par des impératifs de gestion et d'efficacité de l'action répressive. Certes, en matière contraventionnelle, la palette des réponses pénales possibles s'étend de l'amende forfaitaire à l'instruction préparatoire en passant par la citation directe et ses variantes jusqu'à l'ordonnance pénale et aux alternatives aux poursuites telle que la composition pénale. Néanmoins le noyau dur qui suscite les questionnements les plus vifs concerne « le traitement des délits ». C'est à propos des délits que les innovations procédurales en termes de modalités de poursuite ont été les plus étendues et les plus marquantes. Comme le souligne Laurent MUCCHIELLI, « l'audience ordinaire correctionnelle constitue le cœur du système pénal. »<sup>159</sup> C'est donc uniquement autour de la question du « traitement des délits »<sup>160</sup> que s'articulent les développements qui suivent.

**42. Méthodologie.** Les procédés de l'exégèse juridique centrée sur les dispositions du droit positif sont apparus insuffisants pour appréhender les différents aspects que met en évidence l'approche du thème des modes de poursuite devant les juridictions pénales. Sortant de l'explication « du droit par le droit »<sup>161</sup>, la problématique soulevée évoque, notamment, des questions d'organisation et de management qui sont traditionnellement étudiées par d'autres

---

<sup>158</sup> S'agissant de la transaction pénale dans le contexte antérieur à l'application effective de la procédure de transaction pénale par OPJ instituée par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité de la sanction, JO du 17 août 2014

<sup>159</sup> Laurent MUCCHIELLI, *Sociologie de la délinquance*, Armand Colin, 2014

<sup>160</sup> Laura AUBERT, « Jean Danet (dir.), La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits », *Champ pénal/Penal field [En ligne]*, Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 19 octobre 2014. URL : <http://champpenal.revues.org/8905>

<sup>161</sup> D. SALAS, *Du procès pénal*, PUF 2010, p.23

disciplines comme la sociologie des organisations et les sciences de gestion. Des travaux menés dans le domaine de la sociologie des organisations ont donc pu apporter un éclairage utile<sup>162</sup> dans la description du système pénal.

Les travaux de l'historiographie contemporaine sur la justice pénale<sup>163</sup> ont également constitué un apport significatif dans l'étude du sujet des modes de poursuite. Ils ont permis de situer le sujet dans la perspective des évolutions de la procédure pénale au moins depuis le code d'instruction criminelle de 1808.

Par ailleurs, s'inscrivant dans le cadre des réflexions sur les politiques criminelles, son approche imposait également un regard sur les courants criminologiques pouvant avoir contribué au mouvement de diversification des modes de poursuite.

De même, identifiés en tant qu'élément de politiques publiques intervenant dans le champ de la répression pénale en lien avec d'autres politiques publiques, les développements portant sur l'analyse et l'évaluation des politiques publiques<sup>164</sup> pouvaient ainsi être empruntés aux spécialistes de la science politique. L'étude de ce sujet exigeait également la prise en compte des données chiffrées produites par l'administration de la justice et qui rendent compte de l'étendue de l'activité des juridictions répressives. Il est apparu ainsi que la statistique

---

<sup>162</sup> Ch. MOUHANNA et Benoît BASTARD, « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de Politique Criminelle*, 2006, 28 ; Ch. MOUHANNA, D. DELVAUX, F. SCHOENAERS et Benoît BASTARD, « Le temps judiciaire comme objet stratégique de modernisation de la Justice », *La Revue Nouvelle*, 2010, 65-1, Dossier "Modernisation de la Justice" ; « Les relations police-parquet : un partenariat mis en cause ? », *Droit et Société*, 2004, 58, Dossier "Vers une transformation des relations entre la police et le parquet ? La situation en Angleterre, Belgique, France, Italie et Pays-Bas" ; Thibaut DUVILLIER, « La procédure de justice accélérée », *Pyramides*, 1 | 2000, 123-139 ; Werner ACKERMANN et Benoît BASTARD, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris : LGDJ, 1993 ; Philip MILBURN, « Les procureurs de la République : passeurs de justice ou gestionnaires des « politiques pénales ? », *Droit et Société* 1/ 2010 (n° 74), p. 73-90

<sup>163</sup> René LEVY et Xavier ROUSSEAU, « Etat, justice pénale et histoire : bilan et perspectives », *Droit et Société*, 20/21 - 1992

<sup>164</sup> Patrick GIBERT, Yves MENY et Jean Claude THOENING : « Politiques Publiques », *Politiques et management public*, Année 1990, Volume 8, Numéro 1 p. 155 - 156

judiciaire joue un rôle tout autant dans la définition des politiques criminelles que dans le pilotage des juridictions<sup>165</sup>.

**43. L'intérêt du sujet.** L'intérêt qui s'attache à l'étude du thème des modes de poursuite réside dans le fait qu'elle permet de porter un regard sur la production judiciaire en matière pénale. La production judiciaire est ici entendue, non pas tant dans son versant jurisprudentiel objet de l'exégèse juridique traditionnelle, mais plutôt dans sa mécanique fonctionnelle et processuelle. En effet, la doctrine pénaliste ne s'est pas, historiquement, beaucoup intéressée avant ces dernières années,<sup>166</sup> à la mécanique du procès pénal, avec ses circuits courts et ses circuits longs, ses facteurs d'accélération<sup>167</sup> et de décélération, ses conflits entre acteurs et ses stratégies de dénouement. Il s'agit de tenter de saisir les ressorts qui sous-tendent les transformations du système de la répression des infractions dans son fonctionnement quotidien. Si cette approche révèle, sur le plan théorique, des problématiques nouvelles autour des notions de poursuites pénales, de réponse pénale, de politique pénale, de schéma d'orientation, de traitement des délits etc..., c'est surtout sur le plan pratique qu'elle aide à saisir la recomposition des rôles des acteurs de la justice pénale. Les modes de poursuite sont avant tout des procédés opératoires qui guident l'action répressive au quotidien.

En somme, les réflexions menées dans le cadre de cette étude se situent au croisement de la science juridique avec d'autres sciences sociales et humaines qui concourent à l'exploration du fonctionnement de la justice pénale, « au confluent de l'histoire, de la criminologie et de la statistique... »<sup>168</sup>, ce qui en fait la richesse, mais aussi la complexité.

**44. Annonce du plan.** Avant de cheminer à la recherche de ce nouveau paradigme qui sous-tendrait l'émergence des modes de poursuite en tant que facteur déterminant de l'évolution du procès pénal et tenter d'appréhender les incidences de leur diversification, il

---

<sup>165</sup> VANESTE Charlotte, Frédéric VINSANTINI, Julie LOUETTE, Benjamin MINE, « Les statistiques pénales belges à l'ère de l'informatisation ». *Enjeux et perspectives*, INCC ; v. aussi, Philippe ROBERT, *La question pénale*, Librairie Droz, 1984

<sup>166</sup> Jean DANET (dir.), *La réponse pénale*, PUR, 2013

<sup>167</sup> Camille VIENNOT, *Le procès pénal accéléré : étude des transformations du jugement pénal*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris X, 2010

<sup>168</sup> Charlotte VANNESTE, Frédéric VESENTINI, «Pratiques pénales et structures sociales. L'Etat belge et la répression du crime en temps de crise économique" (1840-1860) », *CRIME, HISTOIRE & SOCIÉTÉS / CRIME, HISTORY & SOCIETIES*, Vol. 16, n°1 | 2012, 134-136

paraît nécessaire de s'interroger au préalable sur la notion de modes de poursuite, sur sa nature et sur les conditions de son affirmation dans le discours public ainsi que sur sa traduction pratique en termes de production judiciaire.

L'étude du sujet s'articule ainsi en deux parties :

Partie 1 : La notion de « mode de poursuite » à l'épreuve de la diversification du traitement des infractions ;

Partie 2 : La diversification des modes de poursuite à l'épreuve de ses incidences.

## PREMIERE PARTIE

---

### LA NOTION DE « MODES DE POURSUITE » A L'EPREUVE DE LA DIVERSIFICATION DU TRAITEMENT DES INFRACTIONS



**45. La notion de « modes de poursuite » en procédure pénale.** L'histoire du droit criminel a laissé émerger tout au long de son évolution des notions cardinales qui sont devenues des piliers de l'analyse et de la compréhension du système pénal. Ces notions ont nourri les pratiques judiciaires et la réflexion sur le système de la répression des infractions. Parmi ces notions héritées de l'histoire du droit moderne, on peut citer celle « d'opportunité des poursuites »<sup>169</sup>, celle de la séparation des fonctions de poursuite et de jugement appelée « principe séparatiste »<sup>170</sup>, ou encore celle « d'indivisibilité du parquet »<sup>171</sup>. La première de ces trois notions fonde l'autonomie dont bénéficient les magistrats du ministère public, délégués sociaux de la fonction de poursuite, du choix des réponses à apporter aux infractions commises et portées à leur connaissance. La deuxième est l'un des principes à valeur constitutionnelle qui garantit, indépendamment de la proclamation par la convention européenne des droits de l'homme du principe du procès équitable en matière pénale, le principe de la garantie de la liberté individuelle<sup>172</sup>. La troisième, enfin, structure l'organe chargé de la mise en mouvement et de l'exercice de l'action publique<sup>173</sup>.

**46. La place actuelle de la notion de modes de poursuite dans la pratique judiciaire.** En plus des notions traditionnelles qui structurent la matière du procès pénal, la notion de « mode de poursuite » est désormais omniprésente dans le discours officiel<sup>174</sup> et même dans la doctrine<sup>175</sup>. Cependant, et malgré cet intérêt croissant, son approche par la science juridique est loin d'être élaborée. Dans le contexte de la justice pénale d'aujourd'hui, la notion de « modes

---

<sup>169</sup> Cf. Laurent LEMESLE, Frédéric-Jérôme PANSIER, *Le procureur de la République*, PUF, 1998

<sup>170</sup> Jean PRADEL, La notion européenne de tribunal impartial et indépendant selon le droit français, *RSC* 1990, p.692

<sup>171</sup> Selon A. NORMAND, « l'indivisibilité du parquet signifie que tous les membres du ministère public au sein d'un même parquet constituent pour ainsi dire une seule personne morale absorbant la personnalité individuelle de chacun d'eux ; qui disparaît dans l'institution, de telle sorte que chacun des membres d'un même parquet représentant l'institution même à laquelle il appartient lorsqu'il exerce ses fonctions... », in A. NORMAND, *Traité élémentaire de droit criminel*, Librairie COTILLON, n°793, 1896

<sup>172</sup> Décision n° 95-360 DC du 2 février 1995, *Loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, cons. 5. V. aussi Hugues PORTELLI, Que reste – t – il du code de procédure pénale ? [https://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf\\_2006/19-01-2006/19-01-2006\\_portelli.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/File/pdf_2006/19-01-2006/19-01-2006_portelli.pdf)

<sup>173</sup> Cf. Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel*, Edition CUJAS, 2<sup>ème</sup> édition, 1973, p.206, n°282

<sup>174</sup> Cf. Circulaire de politique pénale de la garde des sceaux en date du 19 septembre 2012, *JORF* du 18 octobre 2012, p16225

<sup>175</sup> V. Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009, p.624

de poursuite » se positionne donc, tout à la fois, comme un levier majeur des politiques criminelles définies par les autorités en charge de la définition des orientations de l'action répressive et comme un instrument procédural opérationnel ancré au sein du procès pénal. Mais, que sont donc les « modes de poursuite » et quelles sont la dynamique et les conditions de leur affirmation et de leur diversification ? Ce double positionnement de la notion de modes de poursuite, à la fois au cœur du procès pénal lui-même en tant que déploiement procédural et cadre processuel de la répression locale des infractions et, en même temps, comme instrument de pilotage au centre des orientations de politiques criminelles initiées et mises en œuvre au cours des dernières décennies, ne peut être saisi qu'en identifiant les facteurs qui ont entraîné son émergence et sa diversification. (**titre. 1**). Mais, il est tout aussi important d'en identifier la nature et la consistance, notamment à travers la photographie statistique de l'activité des juridictions pénales appréhendée sous le prisme des modes de poursuite traduisant les facettes du procès pénal contemporain (**titre. 2**).

## TITRE 1

---

### LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE



**47. La notion de modes de poursuite comme point de rencontre de plusieurs logiques à l'œuvre.** Il apparaît que l'usage de la notion de « modes de poursuite » s'est installé dans la pratique judiciaire et dans les axes de politiques criminelles parce qu'elle constitue le point de rencontre de plusieurs préoccupations sociales convergentes autour de la justice pénale. La compréhension de la diversification des modes de poursuite comme modalité de la « réaction sociale face au phénomène criminel »<sup>176</sup> permet dès lors de la présenter comme l'une des tendances lourdes des politiques criminelles contemporaines. Trois facteurs semblent expliquer le développement et la diversification des modes de poursuite : la volonté de répondre aux critiques portant sur le fonctionnement de la justice pénale, l'influence des courants de pensée qui expriment une perception et des attentes sociales particulières sur les phénomènes de délinquance, et la transformation du mode de management de la justice pénale, en particulier, et du système judiciaire en général.

La diversification des modes de poursuite s'avère donc être à la fois la réponse aux critiques récurrentes sur la justice pénale. Cette diversification répond d'abord à des raisons pragmatiques (**chapitre 1**). Mais, elle constitue également le reflet des courants de pensée qui accompagnent aussi bien l'évolution du système de répression des infractions que les tendances de la nouvelle gestion du système judiciaire (**chapitre 2**).

---

<sup>176</sup> Philippe ROBERT et Claude FOUGERON, « Représentations du système de justice criminelle : essai de typologie », *Acta Criminologica*, vol. 6, n°1, 1973, p. 13-65



**48. Le phénomène de diversification de la réponse pénale.** La diversification des modes de poursuite est un phénomène constaté au cours des dernières années. En 2010, Jean DANET dénombrait douze modalités de la réponse pénale<sup>177</sup> là où, avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 1975<sup>178</sup>, le code de procédure pénale ne comportait que trois modalités de réponse pénale : l'instruction préparatoire, la citation directe et le flagrant délit. La diversification de la réponse pénale s'est donc construite sur quatre décennies. Et, il apparaît que cette diversification est à la fois une réponse aux critiques portant sur le fonctionnement de l'appareil répressif (**section 1**), mais aussi sur la qualité de la réponse pénale (**section 2**).

---

<sup>177</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, 2010, p.110

<sup>178</sup> La loi n75-701 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale crée la procédure du Rendez-vous judiciaire, ancêtre de la convocation par procès-verbal ; V. A. VARINARD, « Politique criminelle et tendances lourdes de la législation pénale française contemporaine », *Déviance et Société*, 1983, vol. 7, n°2, pp155



**49. La permanence des critiques sur la justice pénale.** Les critiques sur le fonctionnement de la justice pénale sont permanentes dans le débat public. Ces critiques portent aussi bien sur les aspects de son fonctionnement matériel que sur ses fondements. La situation de la justice pénale décrite se révélait être touchée par une « crise en profondeur ». « On en trouve des manifestations dans les attitudes des opérateurs du système de justice pénale, mais aussi dans l'image de la justice pénale à travers un intermédiaire privilégié, la presse, et encore dans les représentations de la justice à travers l'ensemble de la population »<sup>179</sup>, précisait les auteurs. Les questionnements sur la justice pénale soulevés ne concernaient pas seulement la mécanique de son fonctionnement. « L'économie répressive qui s'était organisée dans la seconde partie du siècle précédent, précisait Philippe ROBERT et René LEVY, subit actuellement une mutation profonde, à laquelle fait écho le débat public sur les finalités de l'intervention pénale. »<sup>180</sup>

**50. L'image de la justice pénale dans l'opinion publique.** Les enquêtes d'opinion multiples ne manquent pas de mesurer ce rapport distendu entre la justice et la société. Bastien FRANCOIS soulignait en 2003 que « depuis deux décennies, l'ampleur de ces critiques est à peu près constante et les opinions des personnes interrogées auraient tendance à se durcir avec une baisse importante des taux de "non réponse" »<sup>181</sup>. A l'occasion de quelques épisodes marquants, ces critiques prennent parfois une tournure politique. Ainsi, le rapport rendu par la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau observait que « la justice traverse dans notre pays une crise de confiance sans précédent et trop de Français pensent qu'elle fonctionne mal. Ils disent même souvent la redouter. C'est grave pour la justice elle-même bien sûr. C'est dangereux aussi pour la démocratie car lorsque ce pilier du pacte social vient à se fissurer, c'est tout l'édifice républicain qui est menacé. Et quand le doute sur la Justice

---

<sup>179</sup> Ph. ROBERT et P. LASCOUMES, Philippe ROBERT et Pierre LASCOUMES, « La crise de la justice pénale et sa réforme », *Etudes et Données Pénale* n°14, SEPC, Paris 1973

<sup>180</sup> Philippe ROBERT et René LEVY, « Histoire et question pénale », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, juillet-septembre 1985, p481

<sup>181</sup> Bastien FRANCOIS, « Les justiciables et la justice à travers les sondages d'opinion », in Loïc CADIET et Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p.41

s'installe, c'est la société tout entière qui peu à peu se déchire. »<sup>182</sup> Le sénateur HAENEL constatait, quant à lui, que « la justice est débordée, sourde, inaccessible, déroutante, invisible, illisible. »<sup>183</sup> Nombre de ces critiques reposent sur des « représentations sociales de la justice pénale »<sup>184</sup> dont l'analyse relève de champs de recherche et disciplinaires qui se situent au confluent de plusieurs sciences sociales. Comme le souligne Julien DUBOUCHET, ces recherches se situent « au carrefour de la sociologie, de la psychologie, de la criminologie, voire du droit, [et] il est souvent difficile d'en délimiter le territoire précis. »<sup>185</sup>

**51. Les aspects multiples sur lesquels portent des critiques.** Néanmoins, lorsqu'on observe de plus près ces critiques récurrentes, on constate qu'elles portent pour l'essentiel sur des aspects relevant de plusieurs ordres d'analyses. Hormis le discours sur les relations entre justice pénale et politique<sup>186</sup> avec son corollaire de réflexions sur la politisation de la justice<sup>187</sup>, les attentes sociales sur la justice pénale et les critiques qui les accompagnent se sont longtemps exprimées sur le double champ de sa capacité à faire face aux flux de procédures toujours plus nombreuses<sup>188</sup> (§1), et sur celui de la qualité de sa réponse incluant la relation à l'utilisateur et son impact sur l'évolution de la délinquance (§ 2).

---

<sup>182</sup> André VALLINI, *Rapport au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement*, Assemblée nationale, juin 2006

<sup>183</sup> Hubert HAENEL, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Rapport d'information 513 (97-98) au nom de la Commission des Finances

<sup>184</sup> Philippe ROBERT et Claude FOUGERON, « Représentation du système de justice criminelle : essai de typologie », *Acta Criminologica*, vol. 6, n°1, p. 13-65

<sup>185</sup> Julien DUBOUCHET, « Les représentations sociales de la justice pénale. Retour sur un chantier abandonné », *Déviance et Société* 2/2004 (Vol. 28), p. 179-194

<sup>186</sup> Jacques COMMAILLE, Martine KALUSZYNSKI (dir.), *La fonction politique de la justice*, La Découverte/PACTE, 2007

<sup>187</sup> Jean LIBMANN, « La politisation des juges », *Pouvoir* n°16 – Janvier 1981 p.43-53 ; V. aussi, Hugues PORTELLI, La pénalisation de la vie politique, *Pouvoirs* n°128, 2009, p.113

<sup>188</sup> Sur dix ans, de 2003 à 2013, les statistiques montrent néanmoins une augmentation moins spectaculaire du nombre de procédures reçues dans les parquets. Il passe de 5.309.811 procédures en 2003 à 4.906.017 procédures en 2013, après avoir atteint 5.611.024 procédures en 2006. (Source DACG, DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - Ministère de la Justice – Observatoire de la justice pénale – chiffres nationaux 2003 – 2013. cadres du parquet – Infocentre SID, octobre 2014)

## §1. – LA PROBLEMATIQUE DE LA GESTION DES FLUX PENaux

**52. Les difficultés matérielles de la justice pénale.** Depuis le début des années 1970 et l'émergence de la thématique du mauvais fonctionnement de la justice pénale dans le débat public, la question des moyens alloués à la justice reste au premier plan des sujets débattus (A). Elle nourrit les réflexions sur la réforme de l'appareil pénal (B)

### A).- LE CONSTAT RECURRENT DE L'ENCOMBREMENT DES JURIDICTIONS PENALES

**53. La gestion des flux pénaux.** La question de la maîtrise de flux pénaux est une préoccupation ancienne du fonctionnement de la justice pénale. Malgré les solutions envisagées ou apportées au fil des décennies, le constat sur l'encombrement des juridictions pénales est toujours resté présent. En 1986, Christian ATIAS identifiait déjà « la crise de la justice et de l'augmentation du contentieux »<sup>189</sup> comme l'une des multiples crises qui nourrissaient la crise de « la théorie juridique ». Dès le début des années 1970 et quatre ans après sa création, le Service d'Etudes Pénales et Criminologiques (S.E.P.C.)<sup>190</sup> publiait en décembre 1973, sous la direction de Philippe ROBERT et de Pierre LASCOUMES, l'une de ses premières études sur le thème de « la crise de la justice pénale<sup>191</sup> ». Les auteurs relevaient d'emblée, dans ce qui apparaissait comme une autopsie des maux dont souffrait le système français de la répression pénale, d'alors le constat d'une crise affectant les fondements du système pénal. Ils en identifiaient les symptômes et en esquisaient les remèdes. Ils faisaient le constat que « si la crise de la justice pénale est loin de constituer un phénomène isolé, du moins est-elle suffisamment indéniable pour que le thème de sa réforme soit mis de toutes parts à l'ordre du jour et qu'il y demeure en permanence ».

**54. L'engorgement des juridictions.** Parmi les facteurs de cette crise chronique de la justice pénale mise en lumière, Philippe ROBERT et Pierre LASCOUMES identifiaient l'engorgement des juridictions causé par l'augmentation massive du nombre d'affaires traitées<sup>192</sup>. Les auteurs précisaient que le nombre des citations directes initiées par les parquets

---

<sup>189</sup> Christian ATIAS, « Une crise de légitimité seconde », *Droits* n°4, 1986, p.21-33

<sup>190</sup> Service créé en 1969 au sein du ministère de la justice. Ce service est l'ancêtre du CESDIP créé en 1983

<sup>191</sup> Philippe ROBERT et Pierre LASCOUMES, « La crise de la justice pénale et sa réforme », *Etudes et Données Pénales* n°14, SEPC, Paris 1973

<sup>192</sup> Entre 1960 et 1971 l'augmentation des délits et crimes soumis aux parquets est de 125%

avait augmenté de 90 % en douze ans. Et, « pour les juridictions d'instruction, la situation est telle depuis longtemps que les parquets ont dû laisser constant depuis 1960 le nombre d'affaires passant par ce circuit ». <sup>193</sup> En effet, l'engorgement des parquets les avaient incités, selon les auteurs, à privilégier les circuits courts plutôt que les procédés de poursuite longs et coûteux, si ce n'est à ordonner des classements sans suite en pure opportunité <sup>194</sup>.

Pour ces deux auteurs, la conclusion face à cet état d'engorgement paraissait claire : « parce qu'elle est submergée, la justice fonctionne mal. » <sup>195</sup>

Virginie GAUTRON rapporte, pour sa part, qu'« en 1980, P. ARPAILLANGE n'hésitera pas à écrire que toutes les demi-mesures, toutes les réformes à mi-chemin ne peuvent plus, en l'état actuel des choses, donner à la justice qu'un moment de sursis dans la médiocrité » <sup>196</sup>. La sévérité de ce jugement sur l'état de la justice en général et de la justice pénale en particulier démontre la préoccupation sociale en faveur d'une justice pénale efficace. Ce regard alarmant au début des années 1980 illustre l'état d'exaspération sociale induit par la massification des contentieux pénaux à compter de la décennie 1970. Ce discours critique et les attentes sociales en matière de célérité et d'efficacité de la justice pénale vont concourir aux réflexions qui conduiront à la transformation du schéma de traitement des flux pénaux.

Plusieurs rapports parlementaires vont confirmer et mettre en lumière le constat de l'encombrement de la justice pénale et ses conséquences sur son fonctionnement, avant esquisser des pistes de solutions pour y remédier à compter du milieu des années 1990. Le rapport présenté par Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON au nom de la commission des lois du Sénat le 30 octobre 1996 faisait ainsi le constat de « ...l'asphyxie des juridictions qui ne

---

<sup>193</sup> Ph. ROBERT et P. LASCOUMES, op. cit

<sup>194</sup> HAENEL Hubert, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Rapport d'information 513 (97-98) au nom de la commission des Finances du Sénat, juin 1998

<sup>195</sup> Idem

<sup>196</sup> Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 26 juillet 2014. URL : <http://champpenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champpenal.8715

survivent qu'au prix de taux moyen de classement sans suite des affaires élucidées proches de 50 % (jusqu'à 80 % dans certains tribunaux visités) ...»<sup>197</sup>

**55. Les conséquences de l'encombrement des juridictions pénales.** La critique du système de traitement des délits pénaux porte aussi, au-delà du constat de l'encombrement des tribunaux, sur la pratique induite des classements sans suite comme mode de régulation de ces flux. Le rapport présenté par les sénateurs Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON faisait ainsi remarquer que « la hausse du nombre des procès-verbaux est sans doute contenue par le découragement d'un certain nombre de plaignants qui renoncent à porter plainte, voire même à déclarer le délit. Le taux d'élucidation a baissé, ce qui explique que le taux de classement sans suite avoisine désormais 80 % pour l'ensemble, tandis que le taux de classement sans suite auteur connu reste proche de 50 %, en légère baisse, sans doute grâce au développement du traitement direct qui concerne désormais 40 % des affaires soumises au tribunal correctionnel. »<sup>198</sup>

Les classements sans suite des affaires pénales étaient ainsi longtemps stigmatisés pour leur utilisation comme mode de régulation occulte de la justice pénale. Le système pouvait donner l'illusion d'un fonctionnement normal grâce à ces classements qui permettaient de ne pas traiter jusqu'au bout une masse importante de dossiers pénaux. Les classements sans suite étaient le symbole des dysfonctionnements chroniques de la justice pénale.<sup>199</sup> Dès lors, ils étaient perçus comme l'instrument d'un système incapable d'assumer sa mission sociale de rendre justice.

**56. L'ampleur du phénomène des classements sans suite.** L'étude publiée par Marie-Sylvie HURE en 2001 sur « les abandons des poursuites »,<sup>200</sup> fondée sur l'analyse statistique de données recueillies auprès de juridictions, révélait l'ampleur du phénomène des procédures « abandonnées » aux différentes phases de la chaîne pénale pour des raisons de capacité d'absorption. Celle-ci soulignait notamment qu'« en 1998, les seuls classements sans suite

---

<sup>197</sup> Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON, *Quels moyens pour la justice ?* Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

<sup>198</sup> Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON, *Idem*

<sup>199</sup> V. Ph. ROBERT et P. LACOUSME, EDP 1973, N°14

<sup>200</sup> Marie-Sylvie HURE, « Les abandons de poursuites avant jugement et leurs motifs de 1831 à 1932. La Base DAVIDO : séries par infractions », EDP 2001, n°89

(même en excluant les procédures alternatives aux poursuites) représentent 85% des réponses judiciaires aux plaintes, dénonciations et procès-verbaux.»<sup>201</sup>

Dans son rapport rendu au nom de la commission des Finances du Sénat, le sénateur Hubert HAENEL relevait à son tour qu'« à la lecture de ces chiffres bruts [des classements sans suite], on peut légitimement s'interroger sur la capacité de l'ensemble des services concernés de l'Etat et, notamment, de ceux de la justice française à donner une suite judiciaire aux infractions commises et sur la réalité de l'Etat de droit. »<sup>202</sup> Garantir l'efficacité de la justice pénale consiste, de ce point de vue, à construire des outils procéduraux qui permettent de traiter la masse des flux pénaux tout en garantissant une réponse pénale adaptée.

De fait, à l'appui de ce constat de la réalité des pratiques judiciaires en matière de classements sans suite, les critiques traditionnelles ont souligné le fait que cette pratique pouvait être perçue tout autant comme un mode de régulation des flux traités par la justice pénale, que comme le symbole de ses dysfonctionnements chroniques<sup>203</sup>.

## B).- LE THEME DE LA REFORME DE LA JUSTICE PENALE

**57. La permanence du thème de la réforme pénale.** Le thème de la crise et son corollaire celui de la réforme de la justice pénale font preuve d'une permanence dans le débat public au cours des quarante dernières années. Des études et rapports nombreux se sont succédés pour décrire le mal de la justice pénale et proposer des solutions<sup>204</sup>. Le phénomène s'est accompagné, au cours de la dernière décennie, d'une inflation législative justifiée par une volonté constante de réforme de la justice pénale. Alors que la problématique des moyens alloués au fonctionnement de l'appareil judiciaire occupe une place importante dans la stigmatisation des dysfonctionnements de la justice pénale, les réformes envisagées et adoptées pour y répondre ne portent pas seulement sur cette question. Le phénomène est loin d'être achevé. Le large débat sur « la justice du XXIème siècle » est à peine achevé avec son lot de

---

<sup>201</sup> Marie-Sylvie HURE, *Idem*

<sup>202</sup> Hubert HAENEL, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Rapport d'information n° 593 (97-98) – Commission des Finances

<sup>203</sup> V. Ph. ROBERT et P. LACOUSME, *EDP* 1973, N° 14

<sup>204</sup> Les plus souvent cités sont les rapports DAUSSY (1982), TAILHADES (1985), TERRE (1987), HAENEL-ARTHUIS (1991), JOLIBOIS-FAUCHON (1996), DELMAS-MARTY (1989, 90), TRUCHE (1997)

préconisations concernant la justice pénale<sup>205</sup>, que la Ministre de la Justice, Nicole BELLOUBET, ouvre les « chantiers de la justice » dont deux intéressent directement la justice pénale. L'un de ces chantiers intitulé : *Amélioration et simplification de la procédure pénale*, formule plusieurs propositions touchant aux modes de traitement des délits<sup>206</sup>.

**58. Les objets de la réforme.** Le thème de la réforme de la justice pénale<sup>207</sup> aborde de nombreux volets, de la redéfinition du périmètre des incriminations pénales avec en arrière-plan le débat sur la dépénalisation de certaines matières, à l'institution d'une nouvelle « mise en état des affaires pénales »<sup>208</sup> incluant ou non la suppression du juge d'instruction<sup>209</sup>, voire la création du juge de l'enquête, en passant par le statut du ministère public<sup>210</sup> et l'extension des droits de la défense et de la victime dans un schéma s'inspirant bien souvent du modèle accusatoire<sup>211</sup>. Nombre de ces sujets restent en discussion et réapparaissent de façon cyclique au gré des vents et des courants, et pas seulement ceux qui accompagnent les alternances politiques.

**59. La diversification des modes de poursuite dans la correction des classements sans suite.** La diversification des modes de traitement des délits a progressivement corrigé cette perception des classements sans suite au cours des dernières décennies.<sup>212</sup> De fait,

---

<sup>205</sup> Jean-Louis NADAL : *Refonder le ministère public*, Rapport au Garde sceaux, ministre de la justice, novembre 2013 ; *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive – principes d'action et méthodes*, Rapport de la conférence de consensus, février 2013 ; *l'enquête pénale*, Rapport de la mission BEAUME au Garde des sceaux, ministre de la justice, juin 2014 ; V. aussi loi 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions, JO du 17 août 2014

<sup>206</sup> Notamment : la fusion de la composition pénale et de la transaction pénale, l'extension de la forfaitisation des amendes délictuelles, l'extension du champ de l'ordonnance pénale délictuelle, l'extension de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité au délit de fraude fiscale.

<sup>207</sup> Valérie MALABAT, Bertrand de LAMY et Muriel GIACOPELLI (dir.), *La réforme du code pénal et du code de procédure pénale*, Dalloz, 2009 ;

<sup>208</sup> Mireille DELMAS-MARTY, *La mise en état des affaires pénales » (rapport préliminaire, novembre 1989 et rapport final, juin 1990)*, La documentation Française.

<sup>209</sup> Philippe LEGER, *Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale*, La documentation française, 2009

<sup>210</sup> Rapport de la commission NADAL : *Refonder le ministère public*, novembre 2013

<sup>211</sup> D. SALAS, « Justice et démocratie en France : un Etat de droit inachevé », in « La justice, réformes et enjeux », *Cahiers français* n°334, La documentation française, pp3-8

<sup>212</sup> En 2013, les classements sans suite représentent 10,4% des procédures reçues par les parquets, contre 27,9% en 2003 (source : DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - Ministère de la Justice, *Observatoire de la justice pénale – Chiffres nationaux 2003 – 2013*, octobre 2014)

statistiquement, on ne peut que constater une corrélation nette entre l'émergence de nouveaux modes de poursuite et la baisse du nombre de classement sans suite des affaires pénales.<sup>213</sup> La diversification des modes de poursuite semble ainsi combler ce que l'on peut appeler l'écart entre le nombre des affaires poursuivables objectives et le nombre des affaires poursuivables subjectives.

**60. Les affaires poursuivables objectives.** Les affaires objectivement poursuivables sont celles qui remplissent les conditions objectives<sup>214</sup> pour être soumises à l'appréciation du juge<sup>215</sup>. Une partie de ces affaires peuvent encore faire l'objet d'un classement sans suite pour un motif non juridique, appelé classement sans suite de pure opportunité. En pratique, et d'après les données disponibles, depuis plusieurs décennies, ces affaires font l'objet, presque systématiquement, d'une réponse judiciaire allant de la poursuite à l'alternative aux poursuites. La progression constatable de l'indicateur du taux de réponse pénale relevée au cours des dernières décennies est la résultante directe de l'élargissement des possibilités de traitement de toutes les affaires pénales poursuivables objectives. L'élargissement des possibilités de réponses pénales ouvertes au parquet a eu pour conséquence la réduction de cette part des procédures pénales qui, bien que réunissant les éléments constitutifs des infractions avec un auteur des faits identifié, faisaient l'objet d'une décision de non poursuite. Désormais ces procédures reçoivent une réponse pénale car, selon l'expression de Jean DANET<sup>216</sup>, « la question n'est plus de savoir s'il faut poursuivre ou pas mais quelle réponse on va donner à un acte dès lors qu'il est poursuivable ».

**61. Les affaires poursuivables subjectives.** A l'inverse des affaires poursuivables objectives, les affaires poursuivables subjectives sont celles qui, réunissant également les conditions juridiques liées à la caractérisation de l'infraction et à son imputation à un auteur identifié, font réellement l'objet d'une réponse pénale après le filtre de l'appréciation de

---

<sup>213</sup> Idem

<sup>214</sup> Il s'agit des affaires dont les faits constatés constituent une infraction, dont l'auteur est identifié et ne sont frappé par aucune cause d'extinction de l'action publique ni par aucune immunité.

<sup>215</sup> Les affaires poursuivables sont définies comme « le nombre d'affaires ayant fait l'objet d'une décision du parquet, autre que de classement sans suite pour motif juridique, pour absence d'infraction, infraction mal caractérisée ou charges insuffisantes et défaut d'élucidation. »

<sup>216</sup> Jean DANET, « Cinq ans de frénésie pénale », in L. MUCCHIELLI (dir.), *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008. p.19

l'opportunité exercée par l'autorité chargée des poursuites. Elles sont nécessairement moins importantes que les premières et forment l'assiette du taux de réponse pénale<sup>217</sup>. Mais, surtout, la progression de ces affaires recevant effectivement une réponse pénale a pour conséquence de réduire corrélativement le nombre de classement sans suite en opportunité.

**62. Les effets de l'extension des poursuites.** Ainsi donc, la systématisation de la réponse judiciaire face à tout acte de délinquance a abouti à rechercher des cadres procéduraux adaptés à la diversité de la masse des affaires drainées vers la justice pénale. Le lien entre la systématisation de la réponse pénale et l'élargissement des modes de traitement des affaires pénales est clairement mis en lumière, en particulier dans les travaux parlementaires<sup>218</sup> menés dans le cadre des réformes instituant de nouveaux dispositifs de poursuites.

**63. La réponse à la lenteur de la justice.** L'une des principales critiques formulées à l'encontre du système pénal est sa lenteur. Le rapport du groupe de travail de la Commission européenne pour l'évaluation de la justice (CEPJ) consacré à la question de la lenteur de la justice soulignait que « les sondages réalisés ici ou là font apparaître que la lenteur de la justice est le problème numéro un, perçu comme tel non seulement par l'opinion publique dans son ensemble, mais aussi par ceux qui ont eu un contact direct avec les tribunaux. »<sup>219</sup> Les réformes visant la maîtrise du temps pénal dans le sens de son raccourcissement sont de ce fait devenues une constante des évolutions de la procédure pénale depuis 1945<sup>220</sup>. Pour autant, il paraît établi que la préoccupation de la durée du procès pénal est permanente depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Jean-Claude FARCY note en effet que « la revendication d'une justice rapide est ancienne, elle s'exprimait déjà dans les cahiers de doléances de 1789. Cette exigence est portée par le pouvoir en matière pénale, l'application de sa politique et l'ordre public étant en cause. Dès les premières décennies du 19<sup>e</sup> siècle, on s'est efforcé de raccourcir les délais de jugement

---

<sup>217</sup> Le taux de réponse pénale représente le « nombre total d'affaires ayant fait l'objet d'une réponse pénale » par rapport au nombre total des affaires poursuivables.

<sup>218</sup>V. Notamment, François ZOCCHETTO *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Rapport d'information No 17, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et de la mission d'information de la commission des lois

<sup>219</sup> CEPJ, Rapport du groupe de travail (GT- 2004), « Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible » - Programme-Cadre, septembre 2005

<sup>220</sup> Cf. J. VOLFF op cit

des crimes et surtout des délits. Dans cet objectif, la rapidité ne pouvait être atteinte qu'en diminuant le temps écoulé entre le moment du constat du délit et celui du passage de son auteur devant le tribunal. L'instruction préparatoire, exigeant du temps, devait donc être contournée si l'on voulait une répression rapide. C'est la justification des procédures rapides développées au cours des deux derniers siècles, dont le sens est de diminuer le rôle du juge d'instruction au bénéfice de celui du parquet. »<sup>221</sup> En effet, face à l'état de désastre décrit par de nombreux observateurs de la justice pénale, des solutions pratiques imaginées par des acteurs de terrain commençaient à émerger pour endiguer le phénomène.

**64. Les leviers d'action pour répondre à la lenteur de la justice pénale.** Le professeur Jean PRADEL<sup>222</sup> enseigne, quant à lui, que « les pénalistes soucieux d'accélérer le cours de la justice pénale ont trois moyens à leur disposition : augmenter la capacité du système (notamment en augmentant le nombre des magistrats et des policiers) ; réduire la charge des tribunaux (notamment par le biais de la décriminalisation) ; imaginer des règles procédurales permettant de juger plus rapidement les affaires. Seule la troisième voie intéresse la procédure pénale, la première étant du ressort du pouvoir politique et la seconde concernant le droit pénal spécial ». Certes, la distinction de ces trois niveaux d'intervention permet d'envisager trois niveaux de réforme possible, mais la réalité du fonctionnement du système pénal incite plutôt à considérer qu'aucun de ces trois paramètres ne peut permettre à lui seul d'affecter et de transformer structurellement le cours du procès pénal.

**65. L'apport des réformes successives.** Les réformes successives mises en œuvre au cours de la dernière décennie ont donc inmanquablement apporté des évolutions au système sur ses différents aspects des moyens, des incriminations et de la procédure. En effet, malgré les débats jamais achevés sur sa réforme, la justice pénale connaît pourtant des évolutions, voire des « révolutions silencieuses »<sup>223</sup> qui viennent nuancer le discours décrivant une justice pénale immobile attendant toujours sa refondation complète. Parmi celles-ci, certaines sont marquées

---

<sup>221</sup> Jean-Claude FARCY « Les procédures rapides (flagrant délit, simple police) » in <http://www.criminocorpus.cnrs.fr/spip>.

<sup>222</sup> Jean PRADEL, *Procédure pénale*, Editions CUJAS, 17<sup>e</sup> édition, 2013, n°378

<sup>223</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010, entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regards sur l'actualité* n° 357, La Documentation française, janvier 2010, pp 8-22

par l'influence continue du droit européen<sup>224</sup> sur le thème du procès équitable<sup>225</sup>. D'autres, non exclusives des précédentes, s'attachent à apporter des solutions pratiques pour répondre à la diversification des phénomènes criminels et à leur massification.

## §2. - LA RECHERCHE DES SOLUTIONS FACE AU CONSTAT DU MAUVAIS FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE PENALE

**66. Les initiatives prises par les acteurs de terrain.** Face au constat des dysfonctionnements récurrents de la justice pénale, des solutions pragmatiques ont été recherchées pour améliorer le service rendu au justiciable. Ces solutions ont porté aussi bien sur l'organisation de la chaîne pénale (A), que sur la nature des réponses judiciaires apportées aux actes de délinquance (B).

### A).- DES SOLUTIONS EN FAVEUR D'UN NOUVEL AGENCEMENT DE LA CHAINE PENALE

**67. Un nouveau mode de communication entre les acteurs.** Le fonctionnement de la justice pénale est une succession de phases et d'interventions d'acteurs différents concourant au même objectif de répression de l'infraction commise. Le code de procédure pénale acte lui-même ce séquençage du traitement pénal de l'infraction. Il confie à la police judiciaire la mission de constater les infractions, d'en rassembler les preuves et de rechercher les auteurs. Le parquet dirige l'action de la police judiciaire. Il engage les poursuites en saisissant une juridiction d'instruction ou de jugement. Il peut également classer sans suite les dossiers ou les orienter vers une procédure alternative aux poursuites. Les juridictions d'instruction établissent les charges retenues contre l'auteur et le renvoient devant la formation de jugement compétente.

---

<sup>224</sup> Jean-Pierre MICHEL, *Projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*, Rapport sénatorial n° 380 (2013-2014) fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 février 2014

<sup>225</sup> La réforme de la garde à vue issue de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 et celle introduite par la loi du n°2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales participent directement de ce mouvement de transformation de la justice pénale sous l'influence du droit européen.

Au titre des actions mises en œuvre par les professionnels de la justice pénale, on note l'institution par des initiatives locales d'abord, puis sous l'impulsion de la chancellerie, du « traitement en temps réel des procédures pénales ». Bernard BRUNET souligne que « le traitement en temps réel, d'une certaine manière, concrétise le rejet par l'autorité centrale de la pratique autrefois généralisée et acceptée des classements sans suite d'opportunité comme mode de gestion du stock des affaires ou comme moyen d'introduire l'appréciation de la gravité de l'atteinte à la loi... »<sup>226</sup>.

**68. L'utilisation de l'outil informatique.** Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON notent dans leur rapport déjà cité que « cependant, conscients des contraintes budgétaires, ils [les professionnels de justice] proposent également un grand nombre de voies d'amélioration de leur fonctionnement pour traiter l'" embolie " qui caractérise d'ores et déjà le système judiciaire. » Parmi les pistes envisagées pour améliorer la situation décrite, ce rapport préconisait une « approche radicalement différente pour le traitement du contentieux de masse » impliquant « un effort de simplification et d'harmonisation des procédures. »<sup>227</sup>

#### B) DES REPONSES JUDICIAIRES NOUVELLES : LA TROISIEME VOIE

**69. L'idée de diversification de la réponse pénale.** La réalité de l'encombrement des juridictions faisant désormais consensus, Hubert HAENEL préconisait, pour sa part et de façon plus précise, « d'élargir le champ d'application de la procédure simplifiée ; de systématiser le recours à la troisième voie chaque fois que son utilisation est possible ; et d'instaurer l'ordonnance pénale pour le traitement de toutes les contraventions et de certains délits. »<sup>228</sup> Philippe ROBERT et Pierre LASCOUMES avaient déjà souligné dans leur étude que de larges composantes du corps social, en dehors des positions des extrêmes, « s'accordent pour souhaiter que la justice pénale agisse de manière plus différenciée, qu'elle distingue nettement

---

<sup>226</sup> Bernard BRUNET, « Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et Société* 38-1998, p.91 – 107 ; V. aussi BASTARD Benoit, MOUHANNA Christian, « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de politique criminelle* 1/2006 (n° 28), p. 153-166

<sup>227</sup> Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON, *Quels moyens pour quelle justice*, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

<sup>228</sup> Rapport HAENEL Hubert, op. cit

ceux qui ne relèvent que d'un avertissement de principe et qu'il faut éviter de désocialiser par une intervention trop lourde qui n'est pas adaptée à leur cas. »<sup>229</sup>

Au travers de ces réflexions, il se dégagait une sorte de consensus sur le fait que « l'asphyxie » de la justice pénale ne pouvait se résorber que grâce à des mécanismes de traitements des procédures pénales diversifiés et simplifiés<sup>230</sup>. Les réformes législatives touchant aux modes de poursuite se sont dès lors succédées en écho à cette constante préoccupation d'adaptation des réponses de la justice pénale aux évolutions de la délinquance ainsi qu'aux difficultés de gestion des flux constatées dans les juridictions. « Il en résulte que le paysage procédural s'offrant au procureur de la République au moment de prendre sa décision sur l'action publique, n'était pas le même en 2000, 2003, 2006 et 2009 »<sup>231</sup>. Le tableau des possibilités offertes au procureur de la République est encore différent en 2015<sup>232</sup>. Ces évolutions de la procédure pénale rejoignent ce que préconisait déjà Albert NORMAND, en affirmant que « le législateur saura ainsi en matière pénale, s'inspirer des vrais principes, et tout en tenant compte principalement et avant tout des exigences et des nécessités de l'ordre social, les règles qu'il édictera, les dispositions qu'il formulera devront être en même temps conformes à la raison et à la justice.... Le magistrat en se pénétrant du sens et de la portée des dispositions de la loi positive pourra les interpréter exactement, et les appliquer avec discernement et assurer ainsi à ses décisions l'autorité et le respect qui leur sont dus.»<sup>233</sup> Sans ignorer la question toute aussi récurrente des moyens alloués à la justice, les sénateurs Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON rappelaient que « parallèlement aux efforts d'adaptation des moyens en personnel, des gains de productivité ont été recherchés par l'utilisation de procédures plus rapides. »<sup>234</sup> Cette prise en considération de la productivité du système pénal dans la stratégie

---

<sup>229</sup> Ph. ROBERT et P. LASCOURMES, op. cit

<sup>230</sup> François ZOCHETTO, *Les procédures accélérées de jugement en matière pénale*, Rapport d'information au nom de la commission des lois du Sénat, 2005

<sup>231</sup> Philippe POUGET, « La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal* novembre 2013, p.573

<sup>232</sup> Les lois n°2011-1862 du 13 décembre 2011 et 2012-304 du 6 mars 2012 ont notamment étendu le champ d'intervention de l'ordonnance pénale délictuelle, tandis que la loi 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a créé la transaction par officier de police judiciaire.

<sup>233</sup> A. NORMAND, *Traité élémentaire de droit criminel*, Librairie COTILLON, 1896

<sup>234</sup> Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON, « Quels moyens pour quelle justice », Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

de la politique criminelle illustre, d'une certaine manière, ce que Jean-François CAUCHIE et Gilles CHANTRAINE<sup>235</sup> appellent le « glissement », dans les finalités assignées au système de traitement de la délinquance, d'«une éthique de la modération» « vers une efficacité procédurale et organisationnelle de la répression (une efficacité qui se présente comme neutre et dépouillée de toute valeur morale) »<sup>236</sup>.

**70. La consécration légale des alternatives aux poursuites.** C'est d'abord de la pratique judiciaire que sont nées les réponses pénales autres que le classement sans suite et la poursuite proprement dite devant la juridiction pénale qui sont les deux réponses traditionnelles inscrites au cœur du principe de l'opportunité des poursuites. « Devant l'inadéquation de cette dichotomie pour répondre à la commission de certaines infractions pénales, des solutions de rechange sont nées de la pratique »<sup>237</sup>. Les réponses pénales de la troisième voie sont désormais inscrites, par des lois successives<sup>238</sup>, aux articles 41-1 et suivants du code de procédure pénale. Il s'agit d'une série de mesures et de dispositifs mis à la disposition du procureur de la République pour répondre à certaines infractions sans recourir au déclenchement des poursuites, ni les vouer au classement sans suite. Ces mesures et dispositifs sont diverses et vont du rappel à la loi à la composition pénale définie à l'article 41-2 et suivants du code de procédure pénale, en passant par la médiation pénale<sup>239</sup>, la réparation du préjudice causé par l'infraction et l'orientation vers une structure professionnelle, sanitaire et sociale. Ils constituent ce que l'on nomme des alternatives aux poursuites mis en oeuvre par le procureur de la République tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement.

**71. La nature juridique des alternatives aux poursuites.** Du point de vue de l'analyse juridique, les alternatives aux poursuites soulèvent une série de questionnements. Il y a d'abord

---

<sup>235</sup> Jean-François CAUCHE et Gilles CHANTRAINE, « De l'usage du risque dans le gouvernement du crime (janvier 2015) », *Champ pénal / Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie* (En ligne). Vol. II I 2005, mis en ligne le 13 mai 2005. URL :<http://champhenal.revues.org/80>

<sup>236</sup> Jean-François CAUCHE et Gilles CHANTRAINE, « De l'usage du risque dans le gouvernement du crime (janvier 2015) », *Champ pénal / Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie* (En ligne). Vol. II I 2005, mis en ligne le 13 mai 2005. URL :<http://champhenal.revues.org/80>

<sup>237</sup> Muriel GIACOPELLI, « Les procédures alternatives aux poursuites - Essai de théorie générale », *RSC* 2012 p.505

<sup>238</sup> En fait depuis la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, JO du 4 janvier 1993, p.215, *D.* 1993, Lég. p. 134

<sup>239</sup> Marie Odile DELCOURT, « Analyse statistique des médiations pénales en France ». 2017. <[hal-01495648v2](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01495648v2)>

la question de l'extinction de l'action publique. Si les dispositions relatives à la composition pénale<sup>240</sup>, à la transaction pénale<sup>241</sup> et à la convention judiciaire d'intérêt public<sup>242</sup> précisent que la réussite de ces trois mécanismes de réponse pénale éteint l'action publique, le texte de l'article 41-1 du code de procédure pénale, régissant les autres alternatives aux poursuites, laisse ouverte la possibilité de mise en mouvement de l'action publique, même après le succès d'une telle mesure. Dans un arrêt très commenté<sup>243</sup>, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi rappelé que « le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, prescrire l'une des obligations prévues par ledit article, sans que l'exécution de cette obligation éteigne l'action publique »<sup>244</sup>. Cette décision de la Chambre criminelle indique, fondamentalement, que les mesures ou obligations dites alternatives aux poursuites constituent des modalités avant toute décision sur l'action publique. Autrement dit, dans le processus décisionnel dans le cadre de l'orientation des affaires pénales, la mise en œuvre des alternatives aux poursuites se situe après le premier choix qui est celui de la renonciation au classement sans suite. Le choix de l'alternative aux poursuites signifie et suppose, à la fois la caractérisation de l'infraction et son imputation à son auteur. Il laisse intacte l'option de la mise en mouvement de l'action publique, suivant le principe de l'opportunité des poursuites.

Le deuxième questionnement est celui de l'articulation de ces mesures alternatives aux poursuites entre elles et, entre elles et les voies de la mise en mouvement de l'action publique. Les champs d'intervention et les modalités de choix entre ces différentes mesures ne sont pas légalement définis. L'article 41-1 du code de procédure pénale prévoit que le procureur de la

---

<sup>240</sup> Article 41-2 du code de procédure pénale

<sup>241</sup> Article 41-1-1 du code de procédure pénale

<sup>242</sup> Article 41-1-2 du code de procédure pénale issu de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Les modalités de la mise en œuvre de cette alternative aux poursuites sont définies par l'article 1er du décret n° 2017-660 du 27 avril 2017 relatif à la convention d'intérêt public et au cautionnement.

<sup>243</sup> V., notamment, Jean DANET, « Le rappel à la loi, préambule ou "alternative" aux poursuites, au choix du ministère public », *RSC* 2011 p.660, François DEPREZ, « L'illustration d'une insuffisance législative à propos des alternatives aux poursuites », *Recueil Dalloz*, 2011 p.2379, Jean-Baptiste PERRIER, « Alternatives aux poursuites : l'orthodoxie juridique face à l'opportunité pratique », *Recueil Dalloz*, 2011 p.2349 ; Ludovic BELFANTI, « De la révocabilité du rappel à la loi en particulier et des alternatives aux poursuites en général », *AJ Pénal*, 2011 p.584

<sup>244</sup> Crim., 21 juin 2011, n° 11-80.003, *D.* 2011. 1825

République peut mettre en œuvre, concomitamment, une ou plusieurs de ces mesures à l'encontre de l'auteur d'une infraction. Or, ces mesures sont de nature et de portée très variable. Jean PRADEL<sup>245</sup> distingue les mesures légères des mesures lourdes. Puis, quelle est la portée du caractère consensuel ou contractuel de ces mesures ? S'agit-il d'une consécration d'un certain consensualisme pénal ou traduit-il, uniquement, de la recherche de l'efficacité de la réponse pénale dans le cadre d'un nouveau procès pénal rénové ?

**72. Au-delà de l'encombrement de l'appareil répressif.** La critique portant sur la gestion des flux pénaux n'est pas la seule critique qui a induit l'évolution vers la diversification des modes de poursuite. Celle-ci est aussi la résultante des attentes sociales portant sur la qualité de la justice. Au-delà de la problématique des flux pénaux et d'organisation des circuits de traitement des affaires pénales, la question de la qualité de la justice pénale a toujours été sous-jacente aux options de politique criminelle prise par le législateur. Philippe POUGET se demandait ainsi, à propos de la diversification des modes de poursuite, « n'y a-t-il derrière qu'une simple politique de gestion des flux, consistant à vouloir traiter le maximum d'affaires au moindre coût, ou le souci a-t-il toujours été présent de préserver une justice pénale de qualité ? »<sup>246</sup>

## SECTION 2. - LES PREOCCUPATIONS AUTOUR DE LA QUALITE DE LA JUSTICE PENALE

---

**73. La critique de la qualité de la justice pénale.** Claude FOUGERON s'appuyant sur les résultats d'un sondage d'opinion réalisé par la SOFRES pour la Chambre nationale des huissiers relevait qu'« en 1978, 86% des français trouvaient la justice coûteuse et compliquée. »<sup>247</sup> Il en tirait la conclusion, au terme d'une analyse poussée, que la justice pénale souffrait d'une « crise de légitimité » parfois exprimée en termes de « crise de confiance ». Henri NALLET, ancien garde des sceaux, affirmait, pour sa part en 1998, que « le service public de la justice n'est pas satisfaisant d'un point de vue de son efficacité à l'égard des usagers. Il est bien connu qu'il se caractérise par sa lenteur, ses décisions difficilement

---

<sup>245</sup> Jean PRADEL, « La procédure pénale française à l'aube du troisième millénaire », *Recueil Dalloz*, 2000 p.1

<sup>246</sup> Philippe POUGET, « La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal* novembre 2013, p.573

<sup>247</sup> Claude FOUGERON, « Justice et opinion publique : l'ère du soupçon », *Pouvoir*- 16, 1981, p. 89-96

compréhensibles, sa cherté, son éloignement du citoyen et, quelquefois même sa partialité. »<sup>248</sup> En 2014, un sondage de l'institut CSA relevait que « plus des trois quarts des français (77%) pensent que la justice fonctionne mal. »<sup>249</sup> L'enquête menée par le ministère de la justice dans le cadre du débat sur la justice du 21<sup>e</sup> siècle fixe ce taux d'insatisfaits à 58%.<sup>250</sup> Si la question de la scientificité des constats posés par certains de ces sondages est parfois posée<sup>251</sup>, il reste que le constat d'une justice pénale soumise à la critique sociale quasi permanente semble, quant à lui, globalement admis. Cette tendance observée en France, en ce qui concerne l'évolution de l'appréhension sociale des phénomènes criminels et des réponses que lui apporte l'institution judiciaire, semble également concerner d'autres pays, comme l'expose Jean PRADEL, citant J. M. HANK pour le cas des Etats-Unis, dans son article publié dans le *Revue de sciences criminelles* en 1998.<sup>252</sup>

**74. La difficile qualité de la justice pénale.** De nombreux rapports et publications apportent des éléments d'analyse sur la qualité de la justice<sup>253</sup>. Pourtant, la définition de ce qu'est la qualité de la justice en général et celle de la justice pénale en particulier reste difficile à saisir. Hélène COLOMBET et Alice GOUTTEFANGEAS<sup>254</sup> observent que la notion de la qualité n'est apparue en tant que telle dans le domaine de la justice qu'à la fin des années 1990. Le débat difficile sur la qualité de la justice est donc resté lancinant depuis cette période et les outils pour son évaluation demeurent largement insaisissables. Il paraît néanmoins évident que

---

<sup>248</sup> Henri NALLET, « Organisation de la justice et service public », in *Le service public de la justice*, p. 167-144, Odile Jacob, 1998

<sup>249</sup> Stéphane KOVACS, « Les français de plus en plus critiques sur leur justice et les juges », publié le 3 mars 2014, [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)

<sup>250</sup> J-P Jean, *Justice. Opinions et attentes des citoyens, avec le concours de la SDSE/Ministère de la Justice - Débat national* –Maison de l'Unesco –10 & 11 janvier

<sup>251</sup> Julien DUBOUCHET, « Les représentations sociales de la justice pénale. Retour sur un chantier abandonné », *Déviance et Société* 2/2004 (Vol. 28), p. 179-194

<sup>252</sup> J. M. Hanck, « Les tendances récentes dans la criminalité, le droit pénal et la politique criminelle aux Etats-Unis », *Revue de science criminelle* 1998, p. 193 s., cité par Jean PRADEL, *La procédure pénale française à l'aube du troisième millénaire*, *Recueil Dalloz* 2000, p.1

<sup>253</sup> V. notamment, Jean-Claude MAGENDIE, *Célérité et qualité de la justice*, Rapport au garde des sceaux, 2004 ; Emmanuel JEULAND (sous la dir.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire. La qualité une notion relationnelle*, Mission Droit et Justice. Université Paris 1 – Centre de recherche juridique de la Sorbonne, juin 2015

<sup>254</sup> COLOMBET Hélène, GOUTTEFANGEAS Alice, « La qualité des décisions de justice. Quels critères ? », *Droit et société* 1/2013 (n° 83) , p. 155-176

la qualité de la justice englobe plusieurs dimensions. Selon Mireille DELMAS-MARTY, la qualité serait à la fois le respect des principes du procès équitable et la garantie des principes d'efficacité : « la *“qualité du procès”* (expression inspirée de celle de *“qualité de la loi”* employée par la Cour européenne des droits de l'homme depuis l'arrêt *Malone c/RU* de 1984), c'est à dire son caractère à la fois équitable – respect des droits de la défense et *“égalité des armes”* ou plutôt *“équilibre entre les parties”* - et efficace - principes de proportionnalité et de célérité. »<sup>255</sup>

Il résulte donc des réflexions sur la qualité de la justice pénale qui émanent des nombreux travaux et études publiés sur le sujet, que la qualité de la justice pénale peut être saisie sous une triple dimension : celle de l'organisation et du fonctionnement interne du système pénal (§1), celle de sa production en termes qualitatif et quantitatif (§2) et celle de sa relation à l'utilisateur (§3).

#### §1).- LA QUALITE DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT INTERNE DE LA JUSTICE PENALE

La question de la qualité de l'organisation et du fonctionnement interne de la justice pénale peut être appréhendée, d'une part, niveau de la clarification de l'organisation du système pénal (A) et, d'autre part, au niveau de la réduction ou de la suppression d'un formalisme (B) parfois jugé désuet.

##### A).- LA CLARIFICATION DE L'ORGANISATION DU SYSTEME PENAL

**75. Qualité de la justice et qualité de l'administration de la justice.** Dans l'approche de la question de la qualité de la justice, l'idée paraît acquise de « départager qualité de la justice et qualité de l'administration de la justice. »<sup>256</sup> Cette distinction correspond à la distinction entre l'appréciation de la qualité de l'œuvre de justice rendue au profit du justiciable et la considération de la qualité des moyens, de l'organisation et du fonctionnement de l'institution chargée de rendre la justice, en termes d'efficacité et d'efficience. C'est la dichotomie entre l'appréciation de la valeur de l'activité judiciaire appréhendée du point de vue juridictionnel et

<sup>255</sup> Mireille DELMAS-MARTY, *La mise en état des affaires pénales*, La documentation française, 1991

<sup>256</sup>Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (dir.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, 14 juin 2012

la qualité des instruments et du processus qui conduisent à la décision de justice. Il s'établit une corrélation entre, d'un côté, la triple demande de qualité, d'efficacité et d'efficience de la justice et, de l'autre, le mouvement du *new public management* qui semble l'inspirer. « Des revendications de qualité, d'efficacité et d'efficience vis-à-vis de la justice ont fait émerger un mouvement gestionnaire qui semble inspiré du *new public management*. »<sup>257</sup> Le mouvement gestionnaire ou vague managériale serait alors une réponse à la demande sociale en termes d'efficacité de la justice. Mais, ce mouvement ne peut se comprendre de façon autonome par rapport à la production judiciaire elle-même. En effet, le Conseil constitutionnel lui-même « a érigé la bonne administration de la justice en objectif de valeur constitutionnelle, utilisé tant dans une logique gestionnaire que dans une logique juridictionnelle. »<sup>258</sup>

**76. La qualité de la chaîne pénale.** La question de la qualité du fonctionnement interne de la justice pénale renvoie à la considération de la manière dont le système répressif organise ses interactions entre les différents maillons institutionnels et extra-institutionnels qui le composent<sup>259</sup>. Elle évoque aussi la manière dont s'articule le processus qui conduit à l'élaboration des décisions pénales depuis la constatation de l'infraction jusqu'au prononcé de la sanction voire jusqu'à son exécution. La notion de « chaîne pénale »<sup>260</sup>, largement utilisée désormais, illustre parfaitement cette dimension processuelle du fonctionnement de la justice pénale. Il ne s'agit pas de s'intéresser ici aux relations du système pénal avec ses usagers, ni à sa production prise dans sa dimension quantitative ou qualitative, mais plutôt aux circuits mis en place pour faciliter la circulation de l'information et assurer un meilleur traitement des procédures.

La critique de la qualité de la justice pénale appréhendée à travers la « mécanique »<sup>261</sup> de son fonctionnement interne a conduit à des constats très précis sur les défaillances structurelles du système. Laurent WILLEMEZ met en évidence cet aspect de la crise de la

---

<sup>257</sup> Idem

<sup>258</sup> Idem

<sup>259</sup> Cf. Danièle VERVEUIL, « L'image de la justice criminelle dans la société : Fonctions et processus du système pénal », *SEPC*, 1980

<sup>260</sup> V. François ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales*, Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale, Sénat, 12 octobre 2005

<sup>261</sup> Danièle VERVEUIL, *op. cit*

justice pénale perçue au travers de sa mécanique fonctionnelle en rappelant que « de fait, le constat de crise devient dès lors un topo perpétuel, comme lorsque sont pointés en 1989 “l’inadaptation des modes de gestion”, le “cloisonnement de l’institution”, la faiblesse du “système d’information” »<sup>262</sup>. Cette critique qui met en avant la complexité et l’opacité du système pénal traduit, à bien des égards, cette perception d’une justice pénale dont les mécanismes internes sont jugés incompréhensibles et inadaptés en termes structurel et processuel. La réforme de la justice pénale saisie sous l’angle de son organisation et de son fonctionnement interne va donc s’attacher à rechercher un schéma d’organisation et de fonctionnement plus lisible et plus efficace pour le traitement des infractions portées à sa connaissance. Virginie GAUTRON confirme que « la volonté de réformer la justice pénale parcourt l’histoire, tant celle-ci fut continuellement considérée comme trop lente, incompréhensible, opaque, voire inégalitaire.»<sup>263</sup> C’est ainsi par exemple qu’à l’occasion de la présentation des objectifs de modernisation du fonctionnement de la justice dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, le projet annuel de performance (PAP) du programme 166 (Justice Judiciaire) préconisait que « la poursuite de la mise en œuvre des propositions des rapports des commissions respectivement présidées par le Premier Président MAGENDIE et par le recteur GUINCHARD, permettant d’améliorer la lisibilité de l’organisation judiciaire, la qualité et l’efficacité de la justice et des procédures »<sup>264</sup> devait être maintenue.

**77. L’installation du traitement en temps réel des procédures pénales.** Le traitement en temps réel des procédures pénales défini comme un système de traitement et de transmission des informations entre l’amont policier et le parquet<sup>265</sup>, est apparu dans ce contexte comme l’une des réponses opérationnelles à ce souci de qualité interne du fonctionnement de la justice pénale. Décloisonner le système et le concevoir comme une chaîne formée par des phases successives faisant intervenir des acteurs différents a été une des modalités pour rendre plus

---

<sup>262</sup> Laurent WILLEMEZ, « Réformisme managérial et transformation de sens : Justiciables et professionnels face à la « modernisation » de la justice », *Savoir/Agir* 2013, p.17

<sup>263</sup> Virginie GAUTRON, « L’impact des préoccupations managériales sur l’administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014

<sup>264</sup> Véronique MALBEC, *Présentation stratégique du PAP - PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES - Programme n° 166 – Mission Justice*, PLF 2012, P.20

<sup>265</sup> C. MIANSONI, « La nature juridique du traitement en temps réel des procédures pénales », *AJ Pénal* 2012, p.152

fluide le traitement des affaires pénales. « L'efficacité du traitement en temps réel repose donc sur une étroite concertation entre tous les acteurs de la chaîne pénale. »<sup>266</sup>

**78. Le traitement en temps réel des procédures pénales et la transformation des pratiques.** La consolidation de l'intégration du système de communication entre les différents acteurs du système pénal induit notamment par la systématisation du traitement en temps réel, elle-même encouragée par la chancellerie, s'est aussi accompagnée de la mise en œuvre de nouvelles procédures associées à de nouveaux *process* opératoires, quitte à « bousculer » des rituels anciens.<sup>267</sup> L'étude publiée par Christian MOUHANNA, Benoît BASTARD et Werner ACKERMANN a démontré que « les transformations de l'organisation et des modalités de travail des membres du parquet ne se sont pas produites sans qu'interviennent simultanément des changements du droit et de la procédure qui ont modifié les solutions offertes aux parquetiers dans leur activité.»<sup>268</sup> Le rapport rendu par le sénateur François ZOCCHETTO soulignait ainsi que « 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. »<sup>269</sup> La concomitance ainsi établie entre les transformations touchant à l'organisation du système pénal et l'apparition de nouveaux modes procéduraux de traitement des délits indique que la réponse organisationnelle à la crise du fonctionnement de la justice pénale devait s'accompagner de façon quasi dialectique de l'institution de nouveaux outils procéduraux dont la mise en œuvre trouverait un appui opérationnel dans la nouvelle organisation. Ainsi, on remarque que le développement de la convocation par officier de police judiciaire (COPJ), devenue la modalité phare de la poursuite des délits<sup>270</sup>, est indissociable de la généralisation du traitement en temps réel des procédures pénales. Laurent DAVENAS

---

<sup>266</sup> Hubert HAENEL, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Rapport d'information n° 593 (97-98) – Commission des Finances

<sup>267</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, 2010, p.14

<sup>268</sup> Christian MOUHANNA, Benoît BASTARD, Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Centre de sociologie des organisations CNRS/Sciences po

<sup>269</sup> François ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux*, Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale,

<sup>270</sup> Les poursuites par COPJ représentent 38,5% des poursuites correctionnelles en 2013. Elles représentaient 58,4% en 2003 (*Source : Cadres du Parquet Infocentre SID – DACG – Ministère de la Justice*)

souligne à ce sujet que la convocation par officier de police judiciaire est « la traduction juridique »<sup>271</sup> du traitement en temps réel des affaires pénales.

## B).- L'ALLEGEMENT OU L'EFFACEMENT DU CEREMONIAL DU PROCES

**79. La simplification du formalisme.** Dans leur rapport d'information rendu au nom de la commission des lois du Sénat, les sénateurs Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON préconisait en 1997, pour remédier aux difficultés constatées dans le fonctionnement de la justice pénale, de consentir « un effort de simplification de procédures »<sup>272</sup>. Ils envisageaient d'« adapter la justice au contentieux de masse en créant des procédures spécifiques. » De même, ils annonçaient, sous le titre explicite du « plaider-coupable », le fait que « la possibilité de distinguer les procédures applicables selon que le prévenu reconnaît les faits ou les nie est également avancée comme mécanisme d'accélération du traitement. »<sup>273</sup> Par cette proposition, apparaissait déjà l'amorce de la démarche qui aboutira à la composition pénale, puis à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>274</sup>. Vingt ans après, les *Chantiers de la justice* ouverts par la Ministre de la Justice préconisent encore « de supprimer les trop nombreuses règles et formalités qui viennent inutilement complexifier et donc ralentir, tout au long de la chaîne pénale, le travail des enquêteurs, des magistrats et des fonctionnaires ».

**80. La rhétorique sociale de la simplification des procédures.** La quête de la qualité des décisions de justice et ses incidences sur l'évolution des modes de poursuite est aussi le fruit de l'expression d'un discours social et politique portant sur la simplification des procédures et des modes de fonctionnement des organes publics, en particulier dans leurs relations avec les citoyens. Il est même question de politique gouvernementale dite de « choc de simplification ». « La simplification administrative répond à une forte attente des usagers et constitue l'un des

---

<sup>271</sup> Laurent DAVENAS, « Le traitement de l'urgence : exception ou principe ? En procédure pénale », in Loïc CADIET et Laurent RICHER (sous la dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p.171

<sup>272</sup> Charles JOLIBOIS et Pierre FAUCHON, *Quels moyens pour la justice ?*, Rapport de la Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

<sup>273</sup> Idem

<sup>274</sup> Claire SAAS, « De la composition pénale au plaidé-coupable : le pouvoir sanctionnateur du procureur », *Revue de science criminelle* 2004, p. 827

principaux axes « d'amélioration de la qualité du service public. »<sup>275</sup> La justice est complexe, il faut donc la simplifier. L'appréciation de la qualité de la justice est donc aussi une question politique<sup>276</sup>. Les lois dites de simplification du droit sont ainsi devenues la marque d'une volonté de modernisation de la justice par les pouvoirs publics<sup>277</sup>. Mais, s'agissant de la justice pénale, le mouvement de simplification amorcé en matière de modes de poursuite porte, précisément, sur le double plan du formalisme des règles de procédure et sur le rituel du procès qui les accompagne.

**81. Suppression ou allègement des phases du procès.** Dans son rapport intitulé *Célérité et qualité de la justice*, Jean-Claude MAGENDIE fait, pour sa part, le constat de la lenteur des procès conduits par la voie de l'instruction préparatoire. « De fait, l'on constate depuis quelques années un accroissement de la durée moyenne des informations. Celle-ci s'établit aujourd'hui à plus de vingt mois par personne mise en examen, ce qui peut paraître excessif »<sup>278</sup>. Ce constat aboutit donc à envisager une simplification des modes de traitement des procédures pénales. Cette simplification consiste surtout à supprimer certaines phases du procès ou à les alléger, c'est-à-dire à n'en conserver que de courtes séquences réduites à des échanges réduits au minimum entre acteurs du procès. Il en est ainsi, par exemple, de la phase de comparution du prévenu à l'audience publique et, du débat contradictoire sur la culpabilité la personnalité qui en résulte logiquement. Cette phase traditionnelle qui est le point d'orgue du procès pénal disparaît totalement dans le cadre de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale. Elle se trouve réduite en deux phases allégées dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : la phase de reconnaissance de culpabilité suivie de la proposition de peine devant le procureur de la République, et la phase d'homologation de la peine acceptée par le juge délégué. Enfin, elle est réduite à une séquence

---

<sup>275</sup> <http://www.gouvernement.fr>

<sup>276</sup> Bastien FRANCOIS, « Les justiciables et la justice à travers les sondages d'opinion », in Loïc CADIET et Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p.41

<sup>277</sup> Parmi les dernières lois entrées en vigueur, on peut citer : la loi 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, JO du 17 février 2015, p.2961 ; la loi 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification du droit et des procédures administratives, JO du 21 décembre 2014, p.21647 ; la loi 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, JO du 23 mars 2012, p.5226 ; et la loi 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JO du 18 mai 2011, p.8537

<sup>278</sup> Jean-Claude MAGENDIE, *Célérité et qualité de la justice*, Rapport au garde des sceaux, 2004, p.129

de proposition de mesure devant le délégué du procureur dans le cadre de la composition pénale et devant l'OPJ dans le cadre de la transaction par officier de policier judiciaire.

Le mouvement de simplification des procédures est loin d'être achevé. Les propositions énoncées dans le cadre des *Chantiers de la justice* lancés par la Ministre de la justice, Nicole BELLOUBET, comportent des mécanismes simplifiés de traitement des délits. Est notamment proposée : « la création d'une procédure intermédiaire entre la comparution immédiate (et CPPV) et l'information judiciaire, permettant des mesures coercitives préalables fixées par le JLD (notamment CJ, ARSE), avec possibilité pour le procureur de la République de diligenter d'ultimes investigations (ex : expertise médicale) dans un temps limité (2 mois maximum), ainsi que pour les parties de solliciter une demande d'acte. » Est également envisagée, l'extension du champ d'application de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité au délit de fraude fiscale.

**82. L'éclatement des modes de traitement des délits.** En plus de la suppression ou de l'allègement des phases du procès pénal, le mouvement de simplification des procédures s'accompagne, en parallèle, d'un éclatement des modes de traitement des délits qui affecte la lisibilité de l'agencement des règles applicables et, sur le terrain, celle de la cohérence de la réponse judiciaire apportée aux infractions dans chaque ressort. Cet éclatement est surtout formel à travers la dispersion des règles organisant les modalités de traitement des délits dans le code de procédure pénale. Le chapitre consacré au *tribunal correctionnel* comporte neuf sections. Les dispositions qui définissent les modalités de la comparution volontaire, de la citation directe, de la convocation par officier de police judiciaire, de la comparution immédiate et de la convocation par procès-verbal sont insérées dans la Section 1 intitulé : *De la compétence et de la saisine du tribunal correctionnel* (articles 381 à 397-7)<sup>279</sup>. En revanche, les principes de l'ordonnance pénale sont fixés par la Section 7<sup>280</sup> et ceux de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité par la Section 8<sup>281</sup>. Les dispositions régissant la

---

<sup>279</sup> Section 1 : *De la compétence et de la saisine du tribunal correctionnel*, Section 2 : *De la composition du tribunal et de la tenue des audiences*, Section 3 : *De la publicité et de la police de l'audience*, Section 4 : *Des débats*, Section 5 : *Du jugement*, Section 6 : *Du jugement par défaut et de l'opposition*, Section 7 : *De la procédure simplifiée*, Section 8 : *De la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, Section 9 : *De l'amende forfaitaire applicable à certains délits*.

<sup>280</sup> Section 7 : *De la procédure simplifiée* (article 945 à 495-6)

<sup>281</sup> Section 8 : *De la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* (articles 495-7 à 495-16)

composition pénale, celles relatives à la transaction par officier de police judiciaire et celle consacrées à la convention judiciaire d'intérêt public sont, quant à elles, décrites à la Section 3 : *Des attributions du procureur de la République*,<sup>282</sup> dans le chapitre consacré au *Ministère public*. Cet éclatement dans l'agencement des textes se traduit également à travers les formes de saisine du juge appelé à statuer sur un délit. Il en est ainsi, par exemple, en matière de saisine du tribunal correctionnel. Dans le schéma traditionnel de la citation directe énoncé à l'article 390 du code de procédure pénale, la citation à comparaître devant le tribunal correctionnel est signifiée uniquement par exploit d'huissier. Depuis l'institution de la convocation par officier de police judiciaire (COPJ), la possibilité de convoquer devant le tribunal correctionnel a été progressivement étendue, au greffier, au chef d'établissement pénitentiaire<sup>283</sup>, à l'officier de douane judiciaire et, désormais, au délégué du procureur<sup>284</sup>. L'autre conséquence marquante de ce processus de simplification est la répartition des modes de poursuite en deux catégories : « les circuits courts » et les « circuits longs ». Jean-Claude MAGENDIE notait, dans son rapport, que « le contraste est grand au sein de la justice pénale entre des « circuits courts » permettant de juger la délinquance du quotidien dans des délais très brefs, voire trop brefs pour certains, et un « circuit long » – l'instruction – destiné aux affaires criminelles et aux affaires correctionnelles complexes, souvent dénoncé comme un « circuit lent. »<sup>285</sup> Cette dichotomie des circuits de traitements des délits est l'une des marques de distinction du procès pénal français.

**83. La « déritualisation » du procès pénal.** Dans la singularité de sa fonction sociale, la justice pénale s'exerce traditionnellement avec un certain rituel. Le « rituel judiciaire »<sup>286</sup> est, selon la définition de Jean DANET, « l'ensemble des formes, des langages symboliques et discursifs sous lesquels la justice pénale est rendue et donc sa manière même de produire la vérité judiciaire comme les formes sous lesquelles elle pense la pénalisation, les peines et la

---

<sup>282</sup> Articles 39 à 44-1 CPP

<sup>283</sup> Article 390-1 CPP

<sup>284</sup> Cf. *Projet de loi n°3473 renforçant la lutte contre la criminalité organisée et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* déposé devant le bureau de l'Assemblée nationale le 3 février 2016. Ce texte a été adopté dans la loi du 3 juin 2016. Et, désormais, le délégué du procureur peut délivrer une convocation en justice sur instruction du procureur de la République.

<sup>285</sup> Jean-Claude MAGENDIE, *Célérité et qualité de la justice*, Rapport au garde des sceaux, 2004, p.129

<sup>286</sup> Antoine GARAPON, « Rituel judiciaire », in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.1168-1173

manière de les appliquer. »<sup>287</sup> La déritualisation du procès pénal, c'est-à-dire le dépouillement du processus judiciaire d'une partie de ses usages et pratiques traditionnels liés aux lieux de justice, au cérémonial judiciaire ainsi qu'au langage de la justice, constitue l'une des manifestations de la simplification des modes de poursuite. Il s'agit de l'abandon de toute « la scénographie »<sup>288</sup> qui caractérise le procès pénal et, avec elle, sa fonction cathartique. En tant que modalité de la simplification du procès pénal, la déritualisation touche à la fois la dimension symbolique et le décorum du procès. Symboliquement, le procès pénal déritualisé se détache, selon l'expression d'Antoine GARAPON, du modèle « narratif » adossé à des représentations culturelles faisant « des juges des substituts du souverain participant à sa majesté »<sup>289</sup>. Il devient un modèle standard d'exécution d'une mission publique dont la production chiffrée<sup>290</sup> s'impose comme le repère de son efficacité. On rend la justice comme on calcule l'impôt d'un contribuable dans un service de la direction générale des finances publiques ou, comme on statue sur l'attribution d'une place de crèche municipale auprès d'un service administratif municipal.

**84. L'effacement du décorum.** En termes de décorum, la déritualisation se traduit par l'effacement de « la théâtralité du procès pénal »<sup>291</sup> devenue désuète dans le cadre des procédures ne nécessitant aucune comparution publique du prévenu dans une salle d'audience. En l'absence de débat contradictoire public et oral en salle d'audience, caractéristique du procès pénal traditionnel, ou en présence d'une comparution judiciaire réduite au dialogue

---

<sup>287</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR 2010, p.11

<sup>288</sup> Sandrine ZIENTARA-LOGEAY, « La théâtralité du procès pénal : entre archaïsme et modernité », *Criminocorpus* [En ligne], « Théâtre et Justice : autour de la mise en scène des Criminels de Ferdinand Bruckner par Richard Brunel », Le rituel du procès d'hier à aujourd'hui ou la théâtralité de la justice en question, mis en ligne le 08 février 2013, consulté le 6 mars 2016. URL : <http://crminocorpus.revue.org>

<sup>289</sup> Antoine GARAPON, Postface, in Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, 2010, p.267

<sup>290</sup> Antoine VAUCHEZ, « Le chiffre dans le « gouvernement » de la justice », *Revue française d'administration publique* n°125n 2008, p.111

<sup>291</sup> Sandrine ZIENTARA-LOGEAY, « La théâtralité du procès pénal : entre archaïsme et modernité », *Criminocorpus* [en ligne], « Théâtre et Justice : autour de la mise en scène des Criminels de Ferdinand Bruckner par Richard Brunel », Le rituel du procès d'hier à aujourd'hui ou la théâtralité de la justice en question, mis en ligne le 08 février 2013, consulté le 6 mars 2016. URL : <http://crminocorpus.revue.org>

direct et « informel »<sup>292</sup> entre le procureur de la République ou son délégué et le prévenu, en cabinet dans le cadre des procédures simplifiées, les attributs symboliques de la justice sont gommés pour laisser place à un processus plus administratif que judiciaire. Même en présence de l'avocat du prévenu, les formalités de notification de l'ordonnance pénale ou de proposition de la peine en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou de mesure de composition pénale se réduisent en une formalité administrative dépourvue de toute la phraséologie de la déclaration de culpabilité et du prononcé de la peine en audience.

**85. L'utilisation de la visioconférence.** Bien qu'elle s'inscrive à la fois dans une logique de gestion des moyens<sup>293</sup> et dans le schéma de l'audience correctionnelle traditionnelle, l'utilisation de la visioconférence au visa de l'article 706-71 du code de procédure pénale comme moyen permettant la comparution à distance des prévenus participe de cette démarche de simplification et de déritualisation du procès pénal. Au-delà des objectifs de sécurité que la Cour européenne des droits de l'homme<sup>294</sup> reconnaît comme étant un motif légitime de recours à visioconférence, celle-ci est clairement identifiée comme un outil de « simplification » et d'« accélération » du procès pénal.<sup>295</sup> La Cour européenne des droits de l'homme ne la juge pas non plus comme portant atteinte, en soi, au principe du procès équitable, dès lors que l'accusé bénéficie préalablement et effectivement de la possibilité de communiquer avec son avocat.<sup>296</sup> La Chambre criminelle de la Cour de cassation a rappelé que le recours à la visioconférence exigeait l'acceptation du prévenu ou de l'accusé<sup>297</sup>. A travers la visioconférence, le prévenu comparant à distance est réduit à une image et à un son loin de l'ambiance de la salle d'audience. Le recours à ce procédé technologique est moins « neutre » qu'il n'y paraît, en ce qu'il modifie, non seulement le cadre physique et représentatif habituel du dérouler d'une audience pénale, mais aussi le processus et les modes opératoires des acteurs du procès pénal<sup>298</sup>. Jérôme BOSSAN note que, plus globalement, « l'introduction des nouvelles

---

<sup>292</sup> Antoine GARAPON, « Rituel judiciaire », in Loïc CADIET (dir.) ; *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.1168-1173

<sup>293</sup> Jean DANET, « L'intérêt gestionnaire pour la visioconférence ne doit pas aveugler... », *RSC* 2012, p.197

<sup>294</sup> CEDH, 5 octobre 2006, n°54106/04, Marcelle Viola c/ Italie, *JCP* 2007. I. 106, n°10

<sup>295</sup> Jérôme BOSSAN, « La visioconférence dans le procès pénal : un outil à maîtriser », *RSC* octobre/décembre 2011, p.801

<sup>296</sup> CEDH 2 novembre 2010, Sakhnovski c. Russie, n°21272/03

<sup>297</sup> Cass. Crim. 11 octobre 2011, n°11-85.602

<sup>298</sup> Cf. Laurence DUMOULIN et Christian LICOPPE (dir.), *Les comparutions par visioconférence : la confrontation de deux mondes. Prison et tribunal*, Mission Justice et Droit, octobre 2013

technologies dans le procès pénal tend à modifier sensiblement ce rituel, principalement au nom d'une modernisation de l'administration de la justice »<sup>299</sup>. Sur le plan juridique, le débat sur la nature du recours à la visioconférence ne semble pas être définitivement tranché. Dans sa décision du 6 mars 2016<sup>300</sup>, la Chambre criminelle de la Cour de cassation précise que la publicité des débats requise dans le cadre des audiences relatives à la détention provisoire n'est pas respectée lorsque le détenu comparait par visioconférence depuis son lieu d'incarcération.

**86. Vers le traitement numérique.** Le premier des cinq *Chantiers de la justice*<sup>301</sup> lancés par la Ministre de la justice, Nicole BELLOUBET, est consacré à la « *Transformation numérique* ». L'ambition affichée est de garantir « une démarche d'adaptation du service public de la Justice à la culture numérique » avec comme objectifs de favoriser la transparence, d'accélérer le traitement des affaires, de faciliter l'accès des citoyen à la justice et de moderniser le fonctionnement de l'institution judiciaire. En matière pénale, cette transformation numérique devrait, en particulier, déboucher sur la numérisation de l'ensemble des procédures pénales.

## §2 - LA QUALITE DE LA « PRODUCTION JUDICIAIRE »<sup>302</sup> ET DE LA RELATION AVEC LE JUSTICIABLE

A l'égard du justiciable, la qualité de la justice s'apprécie avant tout au regard de la décision de justice rendue (A). Mais, de plus en plus, la qualité de la justice s'appréhende dans le cadre de la relation de l'institution avec son usager (B).

### A).- LA QUALITE DE LA DECISION DE JUSTICE

**87. La qualité des décisions de justice.** Plus que la qualité des structures internes au système pénal et de ses processus opératoires qui demeurent peu perceptibles de l'extérieur,

---

<sup>299</sup> Jérôme BOSSAN, « La visioconférence dans le procès pénal : un outil à maîtriser », *RSC* octobre/décembre 2011, p.802

<sup>300</sup> Cass. Crim. 16 mars 2016, F-P=B ;, n°15-87-644, comm. Cécile BENELLI-de Bénazé, « Visioconférence et détention provisoire : la publicité des débats en question », <http://www.dalloz-actualite.fr>

<sup>301</sup> Ministère de la justice, *Chantiers de la justice*,

<sup>302</sup> Jean-Paul JEAN, « Evaluation et qualité », in L. CADIET (sous la dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.481

voire totalement méconnus<sup>303</sup> du public, la qualité de la justice pénale est surtout attendue, en réalité, en termes de qualité des décisions rendues tout au long du processus pénal. La qualité de la justice pénale est donc d'abord la qualité des décisions rendues, non seulement par les juges, mais aussi celles qui sont prises en amont par l'autorité chargée des poursuites. De ce point de vue, les décisions prises par le procureur de la République dans le cadre de sa mission d'orientation des procédures constituent des données qui, par leur nature et leur modalité, participent directement à la matière sur laquelle porte l'appréciation de la qualité de la justice pénale. La qualité de la production judiciaire revêt une double dimension : elle est à la fois juridique et sociale.

**88. La dimension juridique de la qualité des décisions judiciaires.** La dimension juridique de la qualité de la décision judiciaire revêt deux aspects liés et complémentaires. Elle renvoie, d'abord, à la logique traditionnelle de la justice, légaliste et « substantielle »<sup>304</sup>. Il s'agit de l'appréciation de la conformité des décisions judiciaires au droit positif. La qualité est synonyme de bonne application du droit au regard des circonstances de l'espèce. Elle correspond ensuite au respect des exigences du procès équitable. Contrairement à l'analyse de Benoit FRYDMAN qui percevait « un glissement progressif » conceptuel dans l'évolution du regard porté sur les décisions judiciaires en termes de qualité, « d'une conception *substantielle* vers une conception *procédurale* et à présent *managériale* de la qualité des décisions de justice »<sup>305</sup>, ces deux aspects traduisent, en réalité, la consolidation d'une même logique juridique. Celle-ci semble avoir capitalisé et intégré, tout au long du processus d'affermissement de l'Etat de droit dans le monde occidental, des paliers successifs des instruments et exigences juridiques propres à garantir les droits fondamentaux des justiciables. Désormais, sans avoir abandonné leur rôle de « garant de la légalité des décisions prononcées par les juridictions de fond »<sup>306</sup>, y compris avec les incursions remarquées de la logique de proportionnalité<sup>307</sup>, le contrôle de conformité des décisions judiciaires aux standards du procès

---

<sup>303</sup> Claude FAUGERON, « Justice et opinion publique : L'ère du soupçon », *Pouvoirs* – 16, 1981, p.89

<sup>304</sup> FRYDMAN B., « des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit, n° 2007/4, mis en ligne le 11 octobre 2007, <http://www.philodroit.be>

<sup>305</sup> Idem

<sup>306</sup> Loïc CADIET, « Introduction », in « Regards d'universitaires sur la réforme de la Cour de cassation – Actes de la conférence débat du 24 novembre 2015 », *La Semaine Juridique* Supplément au n°1-2, 11 janvier 2016, p.10

<sup>307</sup> Philippe JESTAZ, Jean-Pierre MARGUENAUD, Christophe JAMIN, « révolution tranquille à la Cour de cassation », *D.* 2014, p. 2061 ; Serge GUINCHARD, Frédérique FERRAND, Tony MOUSSA, « Une chance pour

équitable découlant de la convention européenne des droits de l'homme n'est plus seulement l'apanage de la Cour européenne des droits de l'homme. Il fait partie intégrante du contrôle exercé par les juridictions suprêmes sur les décisions des juridictions du fond<sup>308</sup>. Depuis la loi du 15 juin 2000<sup>309</sup>, le délai raisonnable et le procès équitable font partie des principes inscrits à l'article préliminaire du code de procédure pénale. Jean PRADEL faisait remarquer, à ce sujet, que « le vent de Strasbourg souffle de plus en plus fort et il n'est pour s'en convaincre que de lire les arrêts de notre Chambre criminelle qui, de plus en plus souvent, répondent à des moyens fondés sur une violation de la Convention EDH. »<sup>310</sup>

**89. La dimension légaliste de la qualité de la décision judiciaire.** Du point de vue légaliste<sup>311</sup>, une décision de justice de qualité c'est une décision rendue dans le respect scrupuleux de la loi. C'est une conception rationaliste de la qualité en ce qu'elle se fonde sur une application rationnelle et objective de la loi dans « la perspective légicentrique des régimes libéraux et démocratiques de la fin du XVIII<sup>e</sup> et du XIX<sup>e</sup> siècle », selon l'expression de Pierre ROSANVALLON<sup>312</sup>. « La qualité du jugement se mesure désormais à son exactitude, qui manifeste elle-même la soumission inconditionnelle du juge à l'ordre de la Loi et du Législateur Souverain »<sup>313</sup>. Cette conception de la qualité de la décision de justice trouve dans le mécanisme du contrôle juridictionnel de légalité exercé par des juridictions suprêmes sa modalité de contrôle naturelle. A l'égard des décisions du ministère public fondées sur le

---

la France et le droit continental : la technique de cassation, vecteur particulièrement approprié au contrôle de conventionnalité », *D.* 2015, p.278

<sup>308</sup> A propos des droit de la défense, la cour de cassation a reconnu que « la défense constitue pour toute personne un droit fondamental à caractère constitutionnel ; que son exercice effectif exige que soit assuré l'accès de chacun, avec l'assistance d'un défenseur, au juge chargé de statuer sur sa prétention », Cass. Ass. 30 juin 1995, pourvoi n°94-20302

<sup>309</sup> Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence, JO, 16 juin 2000, p. 9038. L'article préliminaire du CPP stipule : « La procédure pénale doit être équitable, contradictoire » et qu'il doit « être définitivement statué sur l'accusation dont [la] personne [suspectée ou poursuivie] fait l'objet dans un délai raisonnable »

<sup>310</sup> Jean PRADEL, « La procédure pénale française à l'aube du troisième millénaire », *Recueil Dalloz* 2000, p.1

<sup>311</sup> De « l'Etat légal », selon l'expression de Louis FAVOREU in « La légalité constitutionnelle » *La cahiers du Conseil constitutionnel* n°3 – novembre 1997

<sup>312</sup> Pierre ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Edition du Seuil, 2015

<sup>313</sup> FRYDMAN B., « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit, n° 2007/4, mis en ligne le 11 octobre 2007, <http://www.philodroit.be>

principe de l'opportunité des poursuites, une telle conception se heurte, néanmoins, au caractère pragmatique de l'application de ce principe. Dans son application effective, le principe de l'opportunité des poursuites implique, en effet, un choix subjectif entre plusieurs options juridiquement possibles. La problématique de l'encombrement des juridictions pénales évoquée plus haut rejaillit aussi sur la perception de la qualité de la justice pénale notamment lorsque la décision de justice est une décision de classement sans suite. La justice pénale ne pouvait donc être perçue comme une justice de qualité dès lors qu'une partie importante des affaires qui lui étaient confiées faisait l'objet « d'un abandon de poursuite »<sup>314</sup> jugé non légitime. Malgré toute la relativité qu'enferme une décision de classement sans suite prise en opportunité, une telle décision initiée par le procureur de la République constitue naturellement la première intervention judiciaire dans le traitement de l'infraction révélée. « On pourrait donc en conclure que le classement sans suite constitue un pouvoir réaliste d'adaptation à certaines situations bien ciblées, utilisé de manière très marginale. »<sup>315</sup> C'est pour conforter l'exigence de qualité, entendue comme respect de la légalité, qui doit s'attacher aussi aux décisions de classement sans suite du procureur de la République, que les dispositions de l'article 40-3 issues de la loi dite « PERBEN II » du 9 mars 2004<sup>316</sup> ont institué la possibilité de contestation des décisions de classement sans suite prises par le procureur de la République auprès du procureur général. Bien qu'il ne s'agisse là que d'un recours administratif et non juridictionnel, ce mécanisme de contrôle constitue une réponse à la subjectivité inhérente à l'application du principe de l'opportunité des poursuites.

Si cet aspect de la qualité de la décision de justice est le plus évident et, celui par lequel le justiciable apprécie spontanément la qualité de la décision rendue à son égard, parce qu'il porte sur le respect de son droit substantiel objet de sa prétention, celui qui est relatif à la

---

<sup>314</sup> Marie-Sylvie HURE, *Les abandons des poursuites avant jugement*, CESDIP n°89, 2001

<sup>315</sup> Hubert HAENEL, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Rapport d'information n° 593 (97-98) – Commission des Finances

<sup>316</sup> Loi n°2004-2004 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité organisée, J.O du 10 mars 2004. Le rapport HAENEL cité ci-dessus avait déjà préconisé la possibilité de recours formé au près du procureur général contre les décisions de classement sans suite prises par les parquets. L'article 40-3 du CPP stipule que : « toute personne ayant dénoncé des faits au procureur de la République peut former un recours auprès du Procureur général contre la décision de classement sans suite à la suite de cette dénonciation. Le procureur général peut, dans conditions prévues à l'article 36, enjoindre au procureur de la République d'engager des poursuites. S'il estime le recours infondé, il en informe l'intéressé. »

conformité aux standards de la convention européenne des droits de l'homme a pris un essor considérable.

**90. Le procès équitable comme condition de la qualité de la justice pénale.** Plusieurs éléments peuvent être mis en avant pour lier le développement et la diversification des modes de poursuite au respect des standards du procès équitable entendus comme facteur de la qualité de la justice pénale. Parmi ces éléments, il y a la question de la durée des procédures et celle du respect de certains principes procéduraux.

**91. Le délai raisonnable.** L'encombrement des juridictions pénales a induit un autre phénomène régulièrement dénoncé, celui de la lenteur du système : « l'explosion du contentieux pénal ayant eu pour conséquence le blocage progressif de la justice pénale aux délais de jugement sans cesse allongés. »<sup>317</sup> La lenteur excessive de la justice pénale se traduit sur le plan juridique par le non-respect de l'exigence conventionnelle du délai raisonnable. Le respect du délai raisonnable est l'une des conditions du procès équitable et, partant, de la qualité de la justice. Dans sa décision *VERNILLO c./ France*, la cour européenne des droits de l'homme précise qu'en exigeant le respect du délai raisonnable la Convention souligne l'importance qui s'attache à ce que la justice ne soit pas administrée avec des retards propres à compromettre l'efficacité et la crédibilité<sup>318</sup>. Nuala MOLE et Catharina HARBY ont souligné que « l'article 6 exige que chacun puisse faire entendre sa cause dans un délai raisonnable ». La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que l'objet de cette garantie est de protéger « [...] tous les justiciables [...] contre les lenteurs excessives de la procédure ». Pareille disposition, en outre, « souligne par-là l'importance qui s'attache à ce que la justice ne soit pas rendue avec des retards propres à compromettre l'efficacité et la crédibilité »<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> Laurent DAVENAS, « Le traitement de l'urgence ; exception ou principe ? En procédure pénale », in Loïc CADIET et Laurent RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003, p.171

<sup>318</sup> *Vernillo c. France*, 20 fév. 1991, § 38 ; *Moreiro de Azevedo c. Portugal*, 23 oct. 1990 ; *Katte Klitsche de la Grange c. Italie*, 27 oct. 1994, § 61, cité in Frédéric EDEL, *La durée des procédures civiles et pénales dans la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme*, Editions du Conseil de l'Europe, 2007

<sup>319</sup> Nuala MOLE, Catharina HARBY, *Le droit à un procès équitable. Un guide sur la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Conseil de l'Europe 2002

**92. La célérité parmi les standards de qualité du procès.** Dans l'avant-propos de son rapport au garde des sceaux, Jean-Claude MAGENDIE <sup>320</sup> évoque, sous forme « d'avertissement », des standards de qualité qui s'imposent à la justice française au nombre desquels la célérité figure en bonne place. Il reste à déterminer la consistance de ce standard de célérité. Mais, « qu'est-ce qu'un délai raisonnable ? » s'interrogeaient Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON<sup>321</sup>. Sans doute la référence au délai raisonnable dans le contexte de la mise en œuvre de la convention européenne des droits de l'homme peut offrir un cadre de référence pour l'appréciation de la durée raisonnable d'un procès pénal. Mais, ce cadre de référence présente deux inconvénients au regard de la prise en compte de la durée du procès pénal du point de vue du système pénal français. D'une part, l'exigence du délai raisonnable qui se vérifie à travers des affaires particulières ne permet pas en tant que telle d'appréhender les éléments structurels qui sont symptomatiques de la lourdeur du procès pénal français. Chaque cas comporte les éléments explicatifs singuliers de sa lenteur. Certes, des condamnations répétées de la France pour cause de non-respect du délai raisonnable par la cour de Strasbourg peuvent être perçus comme un indicateur suffisant pour caractériser et appréhender les déterminants de cette lourdeur. Il reste que ces condamnations répondent à des situations particulières qui ne se caractérisent pas toutes par les mêmes éléments explicatifs. Dans le foisonnement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la doctrine a malgré tout dégagé trois éléments qui participeraient à l'appréciation du délai raisonnable du procès : « la complexité de l'affaire en fait et en droit » ; « le comportement du requérant » et « le comportement des autorités nationales compétentes »<sup>322</sup>. D'autre part, les réponses apportées à la problématique de la lenteur du système pénal, notamment en terme de modes de poursuite, indiquent bien qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de mise en œuvre de principes dans des espèces particulières, mais aussi d'une question de constitution d'un système et d'une représentation collective de ce système. Autrement dit, la lenteur reprochée au système pénal français c'est aussi une question structurelle et de représentation du système par le corps social.

**93. Le procès comme processus dynamique.** Ce qui importe, finalement, est de donner au procès son caractère dynamique, c'est – à – dire de supprimer « tous les facteurs de ralentissement du processus judiciaire ». La célérité du procès pénal recherchée n'est

---

<sup>320</sup> Jean-Claude MAGENDIE, *La célérité de la justice, Rapport au garde des sceaux*, 2004

<sup>321</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, Litec, 6<sup>e</sup> édition 2010, p.456

<sup>322</sup> Idem

finalement qu'un juste équilibre entre les excès des procédures d'urgence et les enlacements procéduraux non justifiés retardant l'issue du procès. « La rapidité n'est pas, et elle n'a d'ailleurs pas à être la préoccupation première, la préoccupation première de la justice. Ce qui compte avant tout c'est la qualité des décisions rendues. [...] Cette qualité ne peut être atteinte qu'en consacrant à chaque affaire le temps qu'elle requiert. Tout au plus doit on formuler le vœu que du fait de l'encombrement des juridictions ou pour toute autre raison, ce temps ne soit pas exagérément prolongé.»<sup>323</sup>

**94. Quelques durées prescrites par les textes.** Au fil des réformes pénales, des durées légales d'alerte ont été définies pour certaines phases du procès. Il est ainsi de l'instruction préparatoire et de l'enquête préliminaire. En matière d'instruction préparatoire, le juge d'instruction est tenu d'informer les parties du délai prévisible d'achèvement de l'instruction<sup>324</sup>. En enquête préliminaire, l'article 75-1 du code de procédure pénale exige que l'officier de police judiciaire rende compte au procureur de la République de toute enquête débutée d'initiative depuis plus de six mois. De même, en vertu de l'article 77-2 du code de procédure pénale, toute personne placée en garde à vue au cours d'une enquête préliminaire ou de flagrance a la possibilité de demander au procureur de la République les suites de la procédure si des poursuites n'ont pas été exercées à l'expiration d'un délai de six mois.

**95. Célérité et durée variable des procès.** Finalement, « la célérité doit être garantie par des procédures de durée variable, mais devant toujours aboutir à un jugement dans un délai lui-même variable, mais toujours raisonnable. » La diversification des modes de poursuite colle parfaitement à cet objectif de procès diversifié et pluriel, y compris dans sa dimension temporelle. Dans une logique de proportionnalité, chaque affaire devrait être traitée dans un délai approprié et suivant le mode de poursuite adéquat. En fait, « le temps nécessaire au procès doit être un temps utile [...] Ce qui compte n'est pas la quantité mathématique de temps passé à un procès, mais plutôt la manière dont celui-ci a été utilisé par ses différents acteurs »<sup>325</sup>. Jean-Claude MAGENDIE ajoutait qu'« en matière judiciaire, il n'est pas possible d'établir des règles standards susceptibles de s'appliquer dans tous les cas à toutes les procédures. A cet égard, il est nécessaire d'adapter la promptitude de la réponse judiciaire à la

---

<sup>323</sup> Cf. J. NORMAND, « Le traitement de l'urgence : exception ou principe ? », in Loïc CADIET et Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2004, p.159

<sup>324</sup> Articles 116 alinéa 8 et 89-1 du code de procédure pénale

<sup>325</sup> Jean-Claude MAGENDIE, « *La célérité de la justice, Rapport au garde des sceaux* », 2004, p.19

nature du procès. Le temps du litige est un temps évolutif. Il doit cependant, en tout état de cause, être contenu dans des limites raisonnables, tantôt fixées par la loi, tantôt appréciées par le juge »<sup>326</sup>. En somme, « remédier aux lenteurs de la justice, réduire la durée de la procédure sans porter atteinte aux droits fondamentaux des parties ni davantage aux principes généraux de l'instance requiert une gestion intelligente et attentive du rythme du procès »<sup>327</sup>.

Mais, au-delà du délai raisonnable, la qualité des décisions de justice suppose aussi le respect des autres règles procédurales applicables et qui conditionnent également la conformité de ces décisions aux standards du procès équitable développés par la cour européenne des droits de l'homme. « La célérité n'est qu'un des éléments parmi d'autres qui favorise une justice de qualité. »<sup>328</sup> Le lien entre la diversification des modes de poursuite et les principes qui concourent au procès équitable à l'exception de l'exigence de célérité de la justice est loin d'être évident. Bien au contraire, les critiques et les réticences suscitées par la création des nouveaux modes de poursuite au cours des dernières décennies ont tendance à déplorer l'absence ou l'insuffisance des garanties qu'ils offraient.<sup>329</sup> Le Professeur Loïc CADIET fustige ainsi les travers d'une conception de la justice privilégiant à l'extrême la quête de l'efficacité privilégiant des procédures unilatérales au détriment des procédures contradictoires offrant de fortes garanties judiciaires : « dans cette conception, l'extrême contraction du processus judiciaire est certes de nature à favoriser le respect du délai raisonnable comme celui de l'effectivité du jugement, mais, il est douteux que la contradiction, l'égalité des armes et les autres exigences du procès équitable y trouvent toujours leur compte. C'est un modèle de justice expéditive qui n'a de justice que le nom. »<sup>330</sup>

Ce jugement est à la fois juste et sévère. Juste, car les conditions de la mise en œuvre de certaines procédures alternatives permettent de douter de l'effectivité des garanties textuelles reconnues au justiciable. Il en est ainsi, par exemple, de la procédure de l'ordonnance pénale dans laquelle la décision validée par le juge valant jugement est rendue sans aucune comparution du prévenu, à quelque stade que ce soit. Et, en pratique, le faible taux d'opposition

---

<sup>326</sup> Idem, p.21

<sup>327</sup> Idem, p.23

<sup>328</sup> Idem, p.19

<sup>329</sup> V. par exemple, Hervé VLAMYNCK, « La procédure de comparution immédiate : vitesse ou précipitation », *AJ pénal* 2011. Étude 10 s.

<sup>330</sup> Loïc CADIET, « Droit du procès et politiques publiques de la justice, entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s) - Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2015, p.343

aux ordonnances pénales illustre l'ineffectivité de cette garantie pourtant prescrite par la loi. Ce jugement est néanmoins sévère, car les modes alternatifs de poursuite offrent, dans beaucoup de cas, une réponse pénale adaptée et efficace. Pour reprendre l'exemple de l'ordonnance pénale, il est évident qu'elle constitue une réponse pénale adaptée et efficace pour poursuivre les délits et contraventions à la réglementation européenne sur la coordination des transports routiers commis par des conducteurs étrangers assurant le trafic routier international et de passage sur le réseau autoroutier français. On comprend bien qu'il paraît disproportionné de convoquer à comparaître à l'audience correctionnelle fixée à plusieurs mois un conducteur ukrainien auteur d'un délit à la réglementation européenne sur la coordination des transports et retourné depuis chez lui. Il est bien plus adapté de lui notifier à son adresse à l'étranger une ordonnance pénale traduite dans sa langue et dont l'amende fixée tient compte du montant de la consignation versée au moment de la constatation de l'infraction. Il faut aussi souligner, comme le fait Jean-Baptiste PERRIER, que « l'évolution législative qui tend à offrir au parquet différentes voies - procédurales ou non - répond au souci d'individualiser la réponse pénale... »<sup>331</sup> Il y a donc dans la dynamique de la diversification des modes de poursuite des objectifs de politique criminelle qui ne sont pas contraires aux principes constitutionnels et, notamment, celui du procès équitable. Hormis l'épisode de l'invalidation en 1995 de « l'injonction pénale »<sup>332</sup>, ancêtre de la composition pénale, pour non-respect du principe séparatiste<sup>333</sup>, le Conseil constitutionnel a toujours validé ces nouveaux modes de poursuite

---

<sup>331</sup> Jean-Baptiste PERRIER, « Impact de la médiation pénale sur le fonctionnement de la justice », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, n°32

<sup>332</sup> Jean PRADEL, « D'une loi avortée à un projet nouveau sur l'injonction pénale », *Recueil Dalloz* 1995, p.171

<sup>333</sup> Le conseil constitutionnel avait, dans sa décision *Déc. 95-360 DC du 2 février 1995*, censuré les dispositions de la loi qui lui étaient soumises en affirmant que :

« 3. Considérant que l'article 35 insère au chapitre II du titre premier du livre premier du code de procédure pénale intitulé : "Du ministère public", une section V intitulée : "De l'injonction pénale" comportant sept articles 48-1 à 48-7 ;

4. Considérant qu'en vertu de ces dispositions, le procureur de la République peut faire une injonction consistant dans l'exécution de certaines obligations à une personne physique majeure contre laquelle les éléments d'une enquête sont de nature à motiver l'exercice de poursuites pour une ou plusieurs des infractions mentionnées à l'article 48-2 ; que ces obligations, définies par l'article 48-4, consistent soit dans le versement au Trésor public d'une certaine somme fixée par le procureur de la République dans les limites définies par la loi, en fonction des circonstances de l'infraction, des ressources et des charges de la personne concernée, soit en la participation de cette personne à une activité non rémunérée au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée à cet effet, dans la limite de quarante heures ; que l'injonction peut prévoir des mesures de réparation du préjudice causé à la victime ; qu'elle peut également prévoir la remise à l'État de la chose qui a servi à l'infraction

Ainsi, on peut rappeler, à propos du contrôle de la loi dite « PERBEN II », qui a notamment institué la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et, étendu le champ de l'ordonnance pénale aux délits en matière de réglementation des transports ainsi qu'aux contraventions connexes aux délits routiers, que le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité à la constitution des dispositions qui instituaient ce nouveau mode de poursuite<sup>334</sup>. Au grief allégué d'atteinte au principe séparatiste par le fait que le procureur semblait cumuler son rôle traditionnelle avec celui du juge, le Conseil a affirmé que « qu'il ressort de l'économie générale des dispositions contestées que le président du tribunal de grande instance pourra également refuser d'homologuer la peine proposée si les déclarations de la victime apportent un éclairage nouveau sur les conditions dans lesquelles l'infraction a été

---

*ou était destinée à la commettre ou de la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution ; que le délai d'exécution des obligations ainsi prévues doit être fixé par l'injonction sans pouvoir excéder six mois à compter de l'acceptation de cette dernière par la personne intéressée ; que cette injonction pénale ne peut être opérée qu'à la condition que les faits aient été reconnus par la personne à laquelle elle s'applique ; que l'action publique ne doit pas avoir été mise en mouvement ; qu'il doit apparaître au procureur de la République que cette procédure est susceptible de mettre fin au trouble résultant de l'infraction, de prévenir le renouvellement de celle-ci et d'assurer, s'il y a lieu, la réparation du dommage causé à la victime ; que l'exécution par la personne visée par l'injonction des mesures prescrites dans le délai imparti a pour effet d'éteindre l'action publique ; qu'en revanche en cas de refus de l'injonction ou d'inexécution dans les délais impartis, l'article 48-5 dispose que "le procureur de la République, sauf élément nouveau, exerce l'action publique" ;*

*5. Considérant qu'en vertu de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable ; qu'en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle ; que le principe du respect des droits de la défense constitue un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République réaffirmés par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958 ; qu'il implique, notamment en matière pénale, l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties ; qu'en matière de délits et de crimes, la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement concourt à la sauvegarde de la liberté individuelle ;*

*6. Considérant que certaines mesures susceptibles de faire l'objet d'une injonction pénale peuvent être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle ; que dans le cas où elles sont prononcées par un tribunal, elles constituent des sanctions pénales ; que le prononcé et l'exécution de telles mesures, 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 mais requièrent la décision d'une autorité de jugement conformément aux exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées ;*

*7. Considérant que, dès lors, l'article 35 de la loi déferée doit être regardé comme contraire à la Constitution »*

<sup>334</sup> Conseil constitutionnel, Décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004, JO du 10 mars 2004, p.4637 ; V. aussi Christine LAZERGES, « Le rôle du conseil constitutionnel en matière de politique criminelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°26 (Dossier : La Constitution et le droit pénal), août 2009

commise ou sur la personnalité de son auteur ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement.» De même, s'agissant du respect du principe du procès équitable, le Conseil concluait dans son 108ème considérant, et après avoir rappelé les garanties offertes par le mécanisme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, que « eu égard à l'ensemble des garanties ainsi apportées par la loi, le droit à un procès équitable n'est pas méconnu par les dispositions contestées. » Postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004 et à l'occasion de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) visant la loi dite de simplification du droit du 12 mai 2009, le Conseil a validé le mécanisme légalisé de la double convocation en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.<sup>335</sup> Plus récemment, à propos de l'institution de la transaction pénale dans le domaine de l'environnement, le Conseil constitutionnel a indiqué que « les dispositions contestées ne portent aucune atteinte aux exigences qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »<sup>336</sup>, c'est-à-dire aux droits de la défense tout comme au droit à un procès équitable. Or, on sait, que le respect des droits de la défense constitue, selon le Conseil constitutionnel, un principe à valeur constitutionnelle déduit de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme de 1789.<sup>337</sup> Les droits de la défense impliquent « l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties »<sup>338</sup>. De la même manière, le Conseil constitutionnel a reconnu au droit à un procès équitable une valeur constitutionnelle déduite, elle aussi, de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

**96. La place controversée du ministère public français.** La question des garanties du procès équitable dans le cadre des modes de poursuite dont la maîtrise est confiée au parquet

---

<sup>335</sup> Le Conseil a même validé à cette occasion la disposition légale qui a consacré la pratique de la double convocation à l'occasion de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dont il était saisie visant la loi dite de simplification du droit du 12 mai 2009 par sa décision n° 2010-77-QPC du 10 décembre 2010, « en écartant en premier lieu la contrariété à l'objectif de bonne administration de la justice, qui ne peut, en lui-même, être invoqué à l'appui d'une QPC », ni une éventuelle « atteinte aux droits de la défense » (cf. Jean-Baptiste PERRIER, La constitutionnalité de la légalisation de la double convocation en matière de CRPC, *AJ Pénal* 2011, p.188)

<sup>336</sup> Décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014, Association France Nature Environnement

<sup>337</sup> Décision n°76-70 DC du 2 décembre 1976, cons. 2 ; 86-224 DC du 23 janvier 1987, Rec. p.18 ; Déc. DC 20 janvier 2005, loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance

<sup>338</sup> Décision n°89-260 du 28 juillet 1989, Rec. p.71

est hautement plus délicate dans le cadre de l'appréciation qu'apporte la cour européenne des droits de l'homme. De ce point de vue, on peut se demander si les péripéties de la célèbre jurisprudence *Medvedyev*<sup>339</sup> avec son corollaire, la question du statut du ministère public français, n'affectent pas la qualité des décisions de poursuite.

**97. La qualité de la justice vue par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).** De façon plus générale, les débats autour de l'évaluation de la qualité de justice pénale poussent à considérer toute la chaîne de décisions prises par les différents acteurs, depuis les décisions sur l'action publique prises par le procureur de la République, c'est-à-dire les choix sur les modalités de mise en œuvre de la réponse judiciaire, jusqu'aux conditions d'élaboration, à la forme et au fond de la décision du juge. Au regard de la problématique de la qualité de la justice pénale, la décision du juge serait ainsi un élément de politique publique, c'est-à-dire un ensemble d'objectifs adossés à des stratégies publiques. C'est ce qu'annonçait Stéphane LEYENBERGER, Secrétaire de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) et du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) du Conseil de l'Europe lors de l'ouverture du colloque de Poitiers sur « la qualité des décisions de justice » en indiquant que « l'indépendance et l'impartialité du juge, piliers de l'État de droit, n'ont de sens que si elles sont pensées comme un élément de politique publique : la justice au service de la communauté ». <sup>340</sup> Si une telle assertion suscite bien de questionnements sur le contenu d'une politique publique ayant pour objet la décision du juge quant à sa définition et aux modalités de son élaboration, elle rappelle néanmoins que l'action judiciaire n'est pas détachable des objectifs de l'Etat et de la société<sup>341</sup>. C'est ce que tend à démontrer Emmanuel DREYER<sup>342</sup> dans sa contribution publiée dans les « Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES » en explorant le fait que la Cour de cassation puisse également développer une politique criminelle.

---

<sup>339</sup> CEDH, Gde ch., 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c. France*, req. n° 3394/03

<sup>340</sup> Colloque organisé les 8 et 9 mars 2007 par la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers (Institut de droit public), travaux du colloque publiés aux éditions du conseil de l'Europe

<sup>341</sup> « Poser la question de la qualité de la décision de justice amène à s'interroger sur le lien entre justice et Société. La décision de justice est, en effet, le moyen par lequel le juge remplit l'une de ses missions fondamentales : produire du lien social », Idem

<sup>342</sup> Emmanuel DREYER, « La politique criminelle de la Cour de cassation, ou le moyen pour le juge suprême d'exister hors la loi », in *Politique(s) criminelle(s) - Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2015, p.178

## B).- LA QUALITE DE LA RELATION DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE AVEC LE JUSTICIABLE

**98. La qualité de la relation entre l'institution judiciaire et l'utilisateur de la justice, le justiciable.** Parallèlement aux préoccupations exprimées autour de la qualité de la production judiciaire et de celles se rapportant à l'efficacité et à l'efficience du système judiciaire, les attentes à l'égard de la justice pénale concernent également et de plus en plus la qualité de la relation avec le justiciable. Le professeur JEULAND concluait ainsi que « ... pour être pertinente, la mesure de la qualité doit porter non seulement sur le suivi procédural des instances, mais également sur les autres éléments qui caractérisent la qualité du service public de la justice, et notamment les conditions dans lesquelles sont assurés l'accès au droit et à la justice, l'accueil du justiciable, l'organisation et le fonctionnement des juridictions, la mise en forme des décisions, la formation des acteurs judiciaires et les politiques de juridiction. »<sup>343</sup> Cette dimension de la qualité de la justice pénale appréhendée à travers la relation de l'institution avec ses usagers est aussi la résultante de la reconnaissance de la justice en tant que service public. Cette prise en compte de la relation à l'utilisateur engendre elle-même des pratiques orientées vers la satisfaction de l'utilisateur.

**99. « La justice comme service public. »**<sup>344</sup> La justice est-elle un service public comme les autres ? Longtemps cette question ne semblait jamais se poser en ces termes. La perception sociale de la justice et de sa légitimité pouvait se résumer à sa fonction « de juger », toute entière enfermée dans le principe de son indépendance et de son irresponsabilité<sup>345</sup>. Pourtant, la double évolution marquée par la quête d'efficacité du système judiciaire d'une part et la prise en compte de la qualité de la relation avec le justiciable, devenu usager du service de la justice, d'autre part, fait que ce questionnement s'est imposé dans le débat public. Marcel WALINE<sup>346</sup> étudiant « la situation juridique de l'utilisateur d'un service public » n'hésitait pas à évoquer en exemple la situation du justiciable vis-à-vis de l'Etat pourvoyeur du service public de la justice. Cette évocation illustrative du justiciable en tant qu'utilisateur d'un service public par cet auteur indique bien que la justice avait acquis depuis plusieurs décennies déjà son statut de service public à mesure que les exigences sociales à son égard évoluaient d'une demande de régularité

---

<sup>343</sup> Emmanuel JEULAND (dir.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire. La qualité : une notion relationnelle*, Mission de recherche Droit et Justice, juin 2015

<sup>344</sup> cf. J.-P. JEAN, « La justice comme service public » <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques>

<sup>345</sup> V. J. JOLY-HURARD : « La responsabilité des magistrats », *R.I.D.C.* 2-2006, pp439-475

<sup>346</sup> Marcel WALINE, *Droit administratif*, Sirey 1963, p.779, n°1349

juridique de ces décisions vers la prise en compte du justiciable comme « créancier » d'une prestation de justice incluant, non seulement la décision judiciaire elle-même, mais aussi les conditions de sa production et de sa communication .

L'idée selon laquelle « l'administration judiciaire ressemble fortement à un organisme ordinaire de service public »<sup>347</sup> a également fait l'objet de débat en France.<sup>348</sup> « La justice, affirmaient Philippe BOILLAT et Stéphane LEYENBERGER<sup>349</sup>, est un service public. Un service public certes tout à fait à part, dont l'administration peut être partagée entre différents acteurs appartenant aux trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, mais dont la production, les jugements, ne peut relever que du seul juge ». Au-delà de l'analyse de l'articulation entre les principes de la justice judiciaire et la théorie du service public<sup>350</sup> telle qu'elle est enseignée depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle par la doctrine administrative,<sup>351</sup> le rapprochement entre la justice et l'idée de service public induit pour le corps social des attentes et une exigence particulières en termes d'efficacité de son action, car « ils [les français] veulent une prestation de bonne qualité, fournie dans le respect des principes de continuité et d'égalité. Pareille exigence s'enracine dans l'idée que, pour eux, les services publics sont un fondement de la cohésion de la société»<sup>352</sup>. Henri NALLET, ancien ministre de la justice, déplorait ainsi que « le service public de la justice n'est pas satisfaisant du point de vue de efficacité à l'égard des usagers»<sup>353</sup>.

---

<sup>347</sup> M. FABRI et P.M. LANGBROECK (sous la dir. de), *The Challenge of Change for Judicial System Developing a Public Administration Perspective*, cité par Marco VELICOGNA, in « L'utilisation des technologies, de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens », *CEPE* <http://www.coe.int/>

<sup>348</sup> V. notamment, Didier TRUCHET, « La justice comme service public », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp31-46 ; V. également : « La justice est-elle un service public comme un autre ? » Dossier, *Médiateur Actualités*, septembre 2006, n°21

<sup>349</sup> Philippe BOILLAT et Stéphane LEYENBERGER, « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe », *Revue française d'administration publique* 2008/1, n° 125, p. 55-66.

<sup>350</sup> cf. Jean-Marc SAUVE, « La justice dans la théorie française du service public », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp65-78

<sup>351</sup> R. DENOIX de SAINT MARC, *Le Service public : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française 1996; v. aussi Emmanuel BRILLET, « Le service public "à la française" : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie politique* 4/2004 (n° 24), p. 20-42. ; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. 2, Sirey, 1923,

<sup>352</sup> R. Denoix de Saint Marc, op. cit

<sup>353</sup> H. NALLET, « Organisation de la justice et service public », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp137-144

**100. La relation à l'utilisateur et la nouvelle gestion publique.** Cette émergence de la notion de service public de la justice a rencontré les logiques de la « nouvelle gestion publique » (NGP) pour laquelle la relation de l'utilisateur à l'administration constitue le levier des transformations qu'elle professe depuis la fin des années 1980<sup>354</sup>. Le justiciable, usager du service public de la justice devient dans cette optique « le seul juge de la qualité et de la pertinence des prestations fournies » par la justice. C'est à l'aune de sa satisfaction que s'apprécie la qualité de la justice rendue.

**101. La satisfaction du justiciable.** Si la satisfaction du justiciable doit être le paramètre d'appréciation de la qualité de la justice, il convient d'en identifier les éléments par lesquels elle peut elle-même être appréhendée. Le Premier président Bertrand LOUVEL<sup>355</sup> offre, à ce sujet, une analyse qui présente le spectre des conditions de la satisfaction des attentes du justiciable. Il s'agit de « rendre la justice intelligible, accessible et diligente ». L'intelligibilité renvoie à l'exigence de pédagogie de la décision judiciaire. La décision judiciaire doit être compréhensible dans son langage et dans sa motivation qui éclaire son sens. L'accessibilité de la justice renvoie aux moyens mis à la disposition du citoyen pour parvenir à faire valoir ses droits devant un juge. Il s'agit à la fois d'offrir au justiciable les moyens matériels d'accès au juge en termes d'information, de conseil, d'accompagnement et d'accueil, et de concevoir un système procédural simple qui garantisse un égal accès de tous à la justice.

Dès lors que la justice est admise comme un service public, certes comportant des particularismes, la société attend d'elle qu'elle rende des comptes et qu'elle soit efficace. Il s'agit d'attentes exprimées par les citoyens pour la reconnaissance de leurs droits. Mais aussi d'attente de la société elle-même qui entend exercer sur la justice le légitime contrôle de l'accomplissement d'une mission exercée en son nom. Comme tout service public, la justice se trouve soumise à l'exigence posée par l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en vertu duquel : « la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. » Elisabeth GUIGOU, garde des sceaux, ministre de la justice, affirmait en 1998 que la question de l'évaluation et celle de la qualité de la justice de la justice étaient

---

<sup>354</sup> David GIAUQUE, « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique », *Pyramides*, 2003, p. 89-104

<sup>355</sup> Bertrand LOUVEL, « Pour l'unité de la procédure civile », <https://www.courdecassation.fr/publication>

deux questions « essentielles » pour la modernisation du service public de la justice.<sup>356</sup>

On peut ainsi relever qu'à mesure que l'idée d'un service rendu au public, à l'utilisateur, imprègne le fonctionnement de l'institution judiciaire, s'affirme en parallèle le principe d'une responsabilité de l'Etat en raison des dysfonctionnements de la justice. L'évolution de cette responsabilité<sup>357</sup> du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice montre que la justice est sommée de rendre des comptes, non seulement à la société qui lui a délégué sa mission, mais aussi à l'individu particulier qui lui confie la résolution de son litige singulier et la protection de ses intérêts. Le principe de cette responsabilité n'est pas nouveau, mais la perception nouvelle de la place du justiciable en tant qu'utilisateur du service public de la justice tend à formuler une exigence de responsabilité non seulement à l'encontre de l'institution, mais aussi à l'encontre des magistrats<sup>358</sup>.

L'affirmation de la notion « d'utilisateur du service public de la justice » emporte donc des incidences y compris sur le régime juridique de la responsabilité de la puissance publique du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice. Comme le soulignait Jean-Paul BESSON, « bien que l'article L141-1 ne le prévoit pas expressément, le droit de mettre en cause la responsabilité de l'Etat pour le fonctionnement défectueux du service public de la justice n'est accordé qu'aux usagers de ce service ».<sup>359</sup>

Au-delà de la problématique du fonctionnement défectueux du service public de la justice mettant au prise le justiciable et l'institution judiciaire dont l'économie se trouve désormais exposée à l'article L141-1 du code de l'organisation judiciaire, le statut de service public ouvre droit à la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique y compris pour des aspects liés à son organisation selon le principe de la répartition des compétences entre

---

<sup>356</sup> E. GUIGOU, « La justice au service du citoyen », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp11-30. Elle s'interrogeait : « Au sein de l'institution judiciaire, qui évalue, qui fait respecter le principe d'égalité, qui contrôle, et sur quels critères, la qualité du service rendu au public ? »

<sup>357</sup> Julie-JOLY-HURARD, « La responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats », *RIDC*, 2-2006, p439-475

<sup>358</sup> François MAZON, « Le pouvoir sans responsabilité des magistrats », *Les Echos* | Le 11/04/2016, <https://www.lesechos.fr> ; Voir aussi Guy CANIVET et Julie-JOLY-HURARD, « La responsabilité des juges, ici et ailleurs », *Revue internationale de droit comparé*, 4-2006, p.1049

<sup>359</sup> J.-P. BESSON, « Le dysfonctionnement du service public de la justice », *Le Courrier des finances et de l'Industrie* n°61, troisième trimestre 2010, p.164.

l'ordre judiciaire et l'ordre administratif posé par le tribunal des conflits dans sa décision « Préfet de la Guyane »<sup>360</sup>, ainsi que par des textes législatifs postérieurs<sup>361</sup>.

**102. L'usager du service public.** La consolidation de la notion d'usager du service public de la justice reflète les attentes de l'opinion à l'égard de la justice mises en lumière par de nombreux sondages tout au long de ces dernières décennies<sup>362</sup>. A l'échelle des différents pays européens, l'intérêt porté par les contribuables et les citoyens aux problèmes liés au fonctionnement des organisations publiques ont accentué les attentes sociales à l'égard du système pénal en termes d'efficacité. Le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) examiné par son Groupe de travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires (CEPEJ-GT-EVAL) lors de sa 8e réunion,<sup>363</sup> sur « le suivi et l'évaluation des systèmes judiciaires », a souligné le fait que « la législation de plusieurs pays a mis l'accent sur l'efficacité de la Justice. Le suivi et l'évaluation occupent une place de plus en plus importante en tant qu'outils permettant d'évaluer les situation et les résultats de la mise en place des politiques et de répartir des ressources de plus en plus faibles ». Analysant l'évolution du rapport du citoyen à l'institution judiciaire, Jean-Paul JEAN soulignait que « le respect de la décision de justice ne s'appuie plus seulement sur sa légitimité institutionnelle, elle doit aussi bénéficier de la confiance des citoyens. »<sup>364</sup>

En Belgique, par exemple, dans un système qui comporte des particularismes propres<sup>365</sup>, « la thématique de la qualité des services publics, comprise au sens de satisfaction des usagers-clients, s'est diffusée dès les années 1990 dans l'administration belge (Pyramides, 2002). C'est ainsi que l'obligation de veiller à la « qualité totale » des prestations des parquets est inscrite à l'article 7 de la loi du 4 mai 1997 sur l'intégration verticale du ministère public,

---

<sup>360</sup> TC, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, in M. LONG et autres, *Les grands arrêts de la jurisprudence administratives*, 9è éd. n°86, Sirey 1991, p.493

<sup>361</sup> Cf. article L.781-1 du code de l'organisation judiciaire en vertu duquel : « *l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la Justice. Cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice* ».

<sup>362</sup> J.-P. ROYER, Jean-Paul JEAN, Bernard DURAND, Nicolas DERASSE, Bruno DUBOIS, *Histoire de la justice en France*, PUF 4è éd. 2010, p.1132, n°678

<sup>363</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes6Suivi\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes6Suivi_fr.pdf)

<sup>364</sup> Jean-Paul JEAN, « Du justiciable à l'usager de la justice », *Les cahiers de la justice*, 2013/1, pp13-20

<sup>365</sup> V. notamment, Cécile VIGOUR, « Politiques et magistrats face aux réformes de la justice en Belgique, France et Italie », *Revue française d'administration publique*, 2008/1 (n° 125), p.21

qui définit les missions des procureurs généraux»<sup>366</sup>.

**103. Les actions en faveur de l'amélioration de la qualité de la relation à l'utilisateur.** Cette dimension de la qualité de la justice pénale comme relation entre l'institution judiciaire et le justiciable oriente les actions de transformation du système vers la satisfaction de l'utilisateur-justiciable. Les enquêtes de satisfaction, ainsi que les politiques d'accueil des justiciables telles que préconisées et progressivement déployées dans le cadre du « référentiel Marianne »<sup>367</sup> sont les illustrations de cette démarche qualité expérimentée dans l'univers de la justice. L'introduction et l'expérimentation de la démarche *LEAN* au sein des services judiciaires participent également de cette quête de la qualité du service rendu à l'utilisateur<sup>368</sup>. « La transformation numérique », premier des cinq chantiers de la justice annoncés par la garde des sceaux, Nicole BELLOUBET, s'inscrit dans cette dynamique d'une justice tournée vers le justiciable. « Le numérique offre, de fait, l'opportunité unique de rendre notre justice accessible très simplement, à tous, de rendre des décisions plus rapidement, de réduire les distances géographiques, d'introduire de la transparence sur l'avancée des procédures, de moderniser les services et la manière de les rendre »<sup>369</sup>.

De nombreux travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) mettent en avant la question de la qualité de la relation entre la justice et ses usagers<sup>370</sup>. Des enquêtes de satisfaction ont été menées dans les différents pays du conseil de l'Europe. Ces enquêtes s'appuient sur des indicateurs de qualité définis par la CEPEJ elle-

---

<sup>366</sup> Joël FICET, «Gouvernance de la Justice et consultance managériale en Belgique - La démonopolisation de l'expertise gestionnaire dans le secteur judiciaire belge », Communication au Congrès de la Société Québécoise de Science Politique, Atelier « Les consultants dans l'action publique » Montréal, 8-9 mai 2008 <http://orbi.ulg.ac.be>

<sup>367</sup> Référentiel interministériel sur la relation de l'utilisateur avec l'administration en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, dans la continuité de la charte Marianne lancée le 3 novembre 2003 par le secrétariat d'Etat à la réforme de l'Etat), généralisé par la Révision générale des politiques publiques (RGPP), depuis le premier conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007. Un Label « Marianne » peut désormais être délivré par l'AFNOR à titre de certification.

<sup>368</sup> cf. « Qualité et conditions de travail : des pistes d'amélioration. *LEAN* – Plus qu'une méthodologie, une démarche participative ancrée dans la durée, 17 septembre 2010, <http://intranet.justice.gouv.fr>

<sup>369</sup> Ministère de la justice, « Les chantiers de la justice. L'essentiel des propositions des référents », [http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers\\_justice/Chantiers\\_justice\\_DP.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_DP.pdf)

<sup>370</sup> CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens. Efficacité et qualité de la justice*, Conseil de l'Europe, 2014

même<sup>371</sup>. La méthodologie d'enquête définie par la CEPEJ pour l'évaluation de la qualité de la justice associe des indicateurs qualitatifs et des indicateurs quantitatifs. Ces indicateurs intègrent des préoccupations multiples de la relation entre la justice et le justiciable qui vont de l'accessibilité des locaux des tribunaux à la compréhension de la décision judiciaire, en passant par la courtoisie des personnels judiciaires, les délais de traitement des procédures ou l'accès du justiciable à l'avocat.

**104. L'analyse des représentations sociales sur la justice pénale.** La justice pénale en tant qu'institution jouit dans les sociétés occidentales<sup>372</sup> de représentations sociales collectives qui peuvent apparaître à la fois comme un écho des transformations qu'elle connaît et comme l'expression des attentes des populations à son égard. Philippe ROBERT et Pierre LASCOUMES avaient déjà montré, dès 1973, dans leur étude sur « la crise de la justice pénale et sa réforme »<sup>373</sup>, comment « les représentations de la justice à travers l'ensemble de la population » participaient de la crise en profondeur de la justice pénale. Les schémas de représentation de la justice pénale tant sur son fonctionnement que sur ses fonctions ne peuvent donc être détachées des choix de politique criminelle proposée pour répondre à ces préoccupations<sup>374</sup>. « La politique pénale est un "construit" qui s'édifie dans un jeu complexe d'interactions à l'intérieur d'un ordre déterminé. » notait Stéphane ENGUELEGUELE<sup>375</sup>.

**105. La typologie des représentations de la justice pénale.** L'analyse de ces représentations

---

<sup>371</sup>CEPEJ -GT-QUAL, « Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des états membres du conseil de l'Europe », Strasbourg, 2010, [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej)38. » P127

<sup>372</sup>Selon Widmer Éric D. et al., « Dans la dernière décennie, une « préoccupation sociale » face à la délinquance est apparue dans de nombreux pays occidentaux suite à la diffusion, dans de larges pans de leur population, d'un sentiment d'insécurité personnelle, accompagné de la perception d'une très sérieuse augmentation de la délinquance et du risque de victimation. », in « Du sentiment d'insécurité aux représentations de la délinquance », *Déviante et Société*, 2004/ 2 Vol. 28, p. 141-157. DOI : 10.3917/ds.282.0141,

<sup>373</sup> Philippe ROBERT et Pierre LASCOUMES, « La crise de la justice pénale et sa réforme », *SEPC*, Paris 1973

<sup>374</sup> Julien DUBOUCHET, « Les représentations sociales de la justice pénale », *Déviante et Société* 2/2004 (Vol. 28), p. 179-194

<sup>375</sup> S. ENGUELEGUELE, « politiques publiques et criminalité – Quelques hypothèses pour l'analyse de la construction des politiques pénales »,

[https://www.upicardie.fr/labo/curapp/revues/root/40/stephane\\_engueleguel.pdf\\_4a0934c5ba8bb/stephane\\_engueleguel.pdf](https://www.upicardie.fr/labo/curapp/revues/root/40/stephane_engueleguel.pdf_4a0934c5ba8bb/stephane_engueleguel.pdf)

menée par Noëlle LANGUIN<sup>376</sup> a montré « une typologie générale des philosophies de la justice pénale » caractérisée par les trois conceptions de la justice pénale que sont : le prospectivisme, le contractualisme et l'ostracisme. Le prospectivisme représente un courant optimiste qui projette une transformation du sujet pénal et mise sur la réinsertion sociale du délinquant. La peine a une valeur associée à l'amendement. Le prospectivisme est une sorte d'utilitarisme qui apprécie la nécessité du système de répression de la peine qu'il induit à sa vocation préventive. Le contractualisme met l'accent sur l'aspect contractuel du lien social. La transgression de ce lien devrait donner lieu à une sanction proportionnée à l'acte commis indépendamment du contexte social ou psychologique du délinquant. La peine a une vocation rétributive et de protection sociale immédiate. L'ostracisme, quant à lui, appréhende surtout l'individu infracteur qu'il faut mettre hors du circuit. La mission de la justice pénale consiste à écarter de la société l'individu dangereux sans aucune perspective de réinsertion. La justice pénale est perçue comme peu efficace et assez permissive par les tranches de la population les plus critiques à l'égard du besoin de sécurité.

L'intérêt de cette introspection sur la perception des fonctions et du rôle de la justice pénale dans les sociétés occidentales réside dans le fait qu'elle permet de resituer les évolutions des politiques criminelles au cœur des questions qui agitent la société elle-même. En ce sens, la manière dont évolue les règles du procès pénal ne peut être détachée ni de la perception des enjeux sécuritaires, ni des attentes sociales à l'égard des institutions pénales, ni des impératifs économiques et budgétaires auxquels se trouvent confrontés tous les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de justice pénale.

Les débats autour du « populisme pénal »<sup>377</sup> illustrent les interactions entre les orientations de politique criminelle et les représentations réelles ou supposées, spontanées ou suscitées de la justice pénale au sein de la population. Ce populisme prône en particulier à la fois une sévérité accrue de la sanction pénale et, une systématisation de la répression notamment à l'égard de la petite et moyenne délinquance. Dans une approche libérale de la justice pénale, celle-ci est également sommée de garantir le respect des droits fondamentaux sous l'influence continue de la convention européenne des droits de l'homme. Cette

---

<sup>376</sup>Noëlle LANGUIN et al., « Les représentations sociales de la justice pénale : une trilogie », *Déviance et Société*, 2004/2 V ol. 28, p. 159-178. DOI : 10.3917/ds.2, 82.0159

<sup>377</sup> Denis SALAS, *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette, 2005

contradiction d'injonctions illustre ce que Raphaël THERY<sup>378</sup> « l'ambivalence » du système pénal. Ce « tournant punitif » s'accompagne d'un mouvement de « renforcement des pouvoirs de la police, glissement vers l'amont (le parquet) du centre de gravité de la justice pénale et diversification des réponses pénales (*plea-bargaining*, plaider-coupable), dispositifs de justice négociée (ou “troisième voie”) sont ici mis en lumière pour illustrer une volonté d’“efficacité répressive” ».

Dès lors, les modes de poursuite, qui sont les instruments de la mise en œuvre des politiques criminelles sur le terrain, ne peuvent échapper aux effets des interactions entre les représentations sociales de la justice pénale et les axes de politique criminelle définis par les autorités politiques.

Toutefois, ce que les études évoquées ci-dessus montrent aussi, c'est que la corrélation que l'on pourrait établir de façon intuitive entre les représentations sociales de la justice pénale et l'évolution des procédés de la répression des infractions n'est pas aussi claire que pourrait le laisser penser le discours sécuritaire. D'une part, il apparaît que, sur le plan de la recherche scientifique, l'étude de ces représentations a connu un réel repli durant de nombreuses années. D'autre part, il semble que la perception de ces représentations sociales à travers « l'usage qui est fait de l'opinion publique comme instrument de légitimation des politiques pénales »<sup>379</sup> ne corresponde pas nécessairement aux lames de fond qui traversent la société contemporaine, enfermée dans des aspirations contradictoires entre besoin de sécurité accrue et garantie élevée des droits. En effet, comme le soulignait déjà Claude FAUGERON<sup>380</sup>, l'un des précurseurs en France de l'étude des représentations sociales de la justice pénale, « il est vrai, ... que la notion d'opinion publique interdit la prise en compte des courants minoritaires, pourtant indispensable à la compréhension des processus sociaux ».

---

<sup>378</sup> Raphaëlle THERY, *Libéralisme pénal : principes, contradictions, et enjeux d'une institution non idéale*, Thèse pour le doctorat en philosophie et sciences sociales, EHESS, 2015

<sup>379</sup> Julien DUCOUCHE, « Les représentations sociales de la justice pénale », *Déviance et Société* 2/2004 (Vol. 28), p. 179-194

<sup>380</sup> Claude FAUGERON, « Du simple au complexe : les représentations sociales de la justice pénale », *Déviance et Société* 1978, Vol 2 – N°4, p411

Par ailleurs, il n'est pas établi que les fonctions assignées au nouveau procès pénal dont les modes de poursuite sont la traduction opératoire produisent un impact mesurable sur les représentations sociales sur la justice.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La diversification des modes de poursuite est d'abord une réponse apportée à des préoccupations pratiques exprimées sur le terrain par les acteurs du système pénal eux-mêmes et par les justiciables. Ces préoccupations sont nombreuses. Elles sont matérielles, processuelles et axiologiques. Sur le plan matériel et logistique, l'encombrement physique et, parfois, le délabrement des lieux de justice apparaissaient comme faisant partie des difficultés récurrentes de la justice pénale. Mais, plus que ces aspects matériels, la problématique sensible de la qualité de la justice pénale rendue, incluant la question de l'accueil et de l'accompagnement du justiciable, faisait perdre toute crédibilité à la justice pénale. La massification des procédures pénales, conséquence de l'évolution des nouveaux modes de vie et de consommation des sociétés occidentales et, l'incapacité corrélative du système pénal à absorber cette masse nombreuses de procédures, constituent l'un des aspects les plus critiqués du système pénal à partir des années 1970. Les attentes à l'égard de la justice pénale ne pouvaient trouver de réponses adéquates à travers le mode ancien de traitement des infractions qui avait montré ses limites au tournant des années 1970. Il fallait donc inventer de nouveaux cadres procéduraux, ainsi que de nouveaux modes d'organisation afin de simplifier et rendre plus productif la justice pénale.

La diversification des modes de poursuite s'inscrit, dès lors, dans un mouvement continu de réforme guidé par la volonté d'adapter le système de la répression des infractions aux évolutions de la délinquance et à sa perception par le corps social. Le discours sur l'inadaptation du système pénal trouvait appui sur une connaissance de plus en plus fine des schémas et des circuits de traitement des infractions. Les travaux précurseurs menés par le Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)<sup>381</sup> démontrent cette connaissance des mécanismes et, parfois, des déterminismes qui peuvent conduire une

---

<sup>381</sup> Julien DUBOUCHET, « Les représentations sociale de la justice pénales », *Déviance et Société* 2004/2 (Vol. 28) p254

procédure ouverte depuis la phase d'enquête jusqu'à la phase d'exécution de la sentence, en passant par la phase d'orientation et de jugement.

A côté de ces préoccupations pragmatiques, directement liées à l'évolution propre du système pénal français, le mouvement de diversification des modes de poursuite a également été porté par un soubassement théorique construit autour des courants de pensée qui ont marqué directement ou indirectement les réformes de politiques criminelles de ces dernières décennies.

**106. Les modes de poursuite et les approches théoriques de la justice.** Les évolutions de la politique criminelle que traduit, singulièrement, la diversification des modes de poursuite s'inscrivent, indubitablement, dans le sillage de courants de pensée qui analysent les phénomènes criminels et les moyens mis en œuvre pour les combattre. L'impact direct ou indirect de ces courants de pensée ne peut être ignoré dans l'approche des modifications qui affectent le procès pénal. A l'échelle de la France, les notions de « tournant sécuritaire »<sup>382</sup>, de « populisme pénal »<sup>383</sup> ou de « systématisme pénal »<sup>384</sup> ont marqué les débats sur les politiques criminelles mises en œuvre à compter des années 1980. Pour autant, la corrélation entre ces courants de pensée et la diversification des modes de poursuite est loin d'être évidente, tant l'évolution de la loi est, elle-même, bien souvent le fruit d'interactions multiples. Selon l'expression de Christine LAZERGES<sup>385</sup>, dans le cas français, « l'histoire contemporaine de la politique criminelle » est une « juxtaposition d'options » parfois symétriquement opposées. En même temps, les tendances observées en France semblent également correspondre aux évolutions qui touchent les systèmes pénaux de nombreux autres pays occidentaux.

*«... On observe depuis quelques années une tendance forte, spécialement dans le domaine des études sur le sentencing, à la dénonciation de l'usage qui est fait de l'opinion publique comme instrument de légitimation des politiques pénales. Si les études qui mettent en accusation ce populisme pénal (Roberts, Stalans, 1997; Roberts, Cole, 1999; Tonry, Hatlestad, 1997; Tonry, Frase, 2001; Roberts et al., 2003) montrent bien comment les enquêtes d'opinion peuvent servir des objectifs politiques et l'instabilité des résultats qu'elles présentent, elles peinent le plus souvent à dépasser le stade de la critique et ne sont que rarement capables de présenter une vision alternative des rapports entre le public et la justice. »<sup>386</sup>*

---

<sup>382</sup> Jean DANET, *Justice pénale, le tournant*, Folio, Gallimard 2006

<sup>383</sup> Denis SALAS, *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Hachette, 2005

<sup>384</sup> Laura AUBERT, « Systématisme pénal et alternatives aux poursuites en France : une politique pénale en trompe-l'œil », *Droit et Société* n°74/2010, p.17

<sup>385</sup> Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmattan, 2000, p.20

<sup>386</sup> Julien DUBOUCHET, « Les représentations sociales de la justice pénale. Retour sur un chantier abandonné », *Déviance et Société* 2/2004 (Vol. 28), p. 179-194

Mais, les doctrines pénales ne sont pas les seules approches théoriques à avoir apporté des modifications dans la construction du nouveau procès pénal. Les courants de la nouvelle gestion publique ont progressivement investi le champ judiciaire. Contrairement à l'idée qui pourrait en être faite, la managérialisation<sup>387</sup> de la justice ne touche pas seulement les modes d'organisation matérielle des instances judiciaires. Elle imprègne aussi, de façon profonde, la manière dont la justice pénale reçoit et traite les procédures qui lui sont soumises. En effet, il semble s'être opéré un « transfert des instruments et des idées managériales vers le système judiciaire »<sup>388</sup>. Comme le souligne très clairement Jean DANET, « le management public que la justice aura découvert très tard pèse d'un poids certain sur tous ces processus. Il ne se limite pas à introduire un nouveau mode de direction des juridictions. Il va bien au-delà des seules préoccupations de gestion du temps, des hommes, et des deniers de l'Etat que longtemps la justice et notamment la justice pénale ignore superbement. Il introduit de nouvelles valeurs et, en tout cas il récuse les anciennes. »<sup>389</sup>

**107. De l'amalgame des discours théoriques.** Face à la nouvelle réalité du système pénal contemporain, tout se passe comme si les courants théoriques et idéologiques identifiés se déversent sur le procès et produisent indistinctement les nouvelles figures de ce procès. Or, si on admet avec Pat O'MALLEY<sup>390</sup>, l'idée d'un amalgame de ces différentes composantes qui aboutit au nouveau système, il est patent que chacun des courants de pensée à l'œuvre agit sur un segment déterminé du système pénal. Ainsi, tout en agissant sur la même réalité, le discours sécuritaire et le nouveau management public ne produisent pas les mêmes effets sur l'évolution du système, même si ceux-ci sont convergents au final. Les discours sécuritaires quant à eux produisent à la fois des dispositifs légaux dans une logique inflationniste décrit par Jean-Paul JEAN<sup>391</sup>, mais aussi une certaine représentation sociale de la justice pénale et de son efficacité.

---

<sup>387</sup> Cécile VIGOUR, « La managérialisation des institutions judiciaires et policières », *Les Cahiers de la sécurité, revue de l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice*, 2015, pp.51-59

<sup>388</sup> Christine ROTHMAYR ALLISON, « Le droit et l'administration de la justice face aux instruments managériaux. Présentation du dossier », *Droit et société*, 2/2013 (n° 84), p. 275-289.

<sup>389</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR 2010, p.11

<sup>390</sup> OP cit

<sup>391</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolution silencieuse, *Regard sur l'actualité* n°357, pp8 – 22, 2010

La diversification de la réponse pénale surgit ainsi sous l'influence, à la fois, de doctrines de politiques criminelles (section 1) et, de la nouvelle gestion publique (section 2).



## SECTION 1. - L'INFLUENCE DES DOCTRINES PENALES SUR L'EVOLUTION DES MODES DE TRAITEMENT DES DELITS

---

**108. La variété des influences doctrinales.** Il est à la fois très tentant et sans doute vain d'essayer de rattacher, à tout prix, les évolutions des politiques criminelles à des courants de pensée criminologiques plus ou moins dominants et identifiables. André VARINARD expliquait, en 1983, l'« impuissance des doctrines à expliquer le changement de la politique répressive »<sup>392</sup> car, les ressorts qui animent les réformes dans le champ pénal peuvent relever de plusieurs ordres et, notamment, des stratégies des acteurs politiques. Pour autant, il paraît possible de dégager dans les doctrines criminologiques des tendances ou des lignes de force qui trouvent un écho dans les politiques criminelles mises en œuvre. En revanche, comme le faisait observer Raynald OTTENHOF<sup>393</sup> en 1992, « il est permis, cependant, de rechercher si le vaste mouvement de réforme de la procédure pénale que l'on observe non seulement en France mais aussi dans le monde, pourrait s'effectuer en marge et dans l'ignorance des développements actuels de la criminologie, et plus généralement des sciences de l'homme et de la société ».

Dès lors, il paraît possible d'examiner successivement le poids des doctrines dites « sécuritaires » (§1), puis l'impact des doctrines pénales néo-libérales (§2), sur l'évolution des modes de traitements des délits.

### §1. – LE POIDS DES DISCOURS DITS « SECURITAIRES »

**109. Les modes de poursuite à travers le prisme des courants de pensée dits sécuritaires**<sup>394</sup>. En France, l'expression des politiques criminelles élaborées et mises en œuvre au cours des dernières décennies s'est articulée autour d'une dialectique mettant en phase des

---

<sup>392</sup> VARINARD André, « Politique criminelle et tendances de la législation pénale française contemporaine », In: *Déviance et société*.1983 - Vol. 7 - N°2. pp. 155-169

<sup>393</sup> Raynald OTTENHOF, « Criminologie et procédure pénale : réflexion sur une difficile rencontre », *RSC* 1992, p.389

<sup>394</sup> Cf., Les travaux du séminaire organisé au Collège de France par les professeurs M. DELMAS-MARTY, G. GIUDICELLI et J.-L., HALPERIN, sur le thème les « politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles», le juin 2009 à Paris

enjeux politiques<sup>395</sup>, des préoccupations sociales en matière de sécurité et une inflation législative remarquable<sup>396</sup>. Le discours pénal, qui trouve un écho dans la transformation des modes de poursuite et sur les conditions du procès pénal contemporain, s'est donc appuyé sur le constat politique largement médiatisé selon lequel « la justice pénale apparaissait comme un mauvais élève, manquant d'efficacité et laissant un sentiment d'impunité chez les personnes mises en cause, mais aussi un sentiment d'inefficacité judiciaire chez les policiers et dans le grand public. »<sup>397</sup> En effet, on ne peut « ... saisir les mutations contemporaines du droit pénal sans examiner celles de la délinquance, ou s'intéresser aux nouvelles manières de produire le droit répressif. »<sup>398</sup> C'est le discours politique sur l'insécurité qui a porté les réformes portant les modes de poursuite (A). Dans cette évolution, la loi dite « sécurité et libertés a constitué un tournant dans les politiques criminelles françaises (B).

#### A).- LE DISCOURS POLITIQUE SUR L'INSECURITE

**110. Présupposés idéologiques et discours politiques.** Claude FOUGERON évoquait « la dimension idéologique du système pénal »<sup>399</sup> censée imprégner l'évolution des politiques criminelles. Etienne VERGES note, quant à lui, à propos des principales lois de procédure pénale qui ont marqué les politiques criminelles au cours des quatre dernière décennies, que « qu'elles soient portées par un courant politique ou suscitées par un évènement historique, toutes ces lois sont marquées par une idéologie sécuritaire ou libertaire. »<sup>400</sup> Il évoque une

---

<sup>395</sup> Selon la formule de Christine LAZERGES, « ... le sentiment d'insécurité mis en avant pour justifier l'idéologie sécuritaire, que Jean-Claude CHESNAIS déclare inséparable des préoccupations électorales. », in Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmattan, 2000, p.21

<sup>396</sup> Jean DANET, « Cinq ans de frénésie pénale », in Laurent MUCCHIELLI (dir.), *La Frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008, p.19

<sup>397</sup> Philipp MILBURN, « De la frénésie de sécurité à la surpénalisation : la justice sous pression », in Laurent MUCCHIELLI (dir.), *La Frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008, p.44

<sup>398</sup> Pascal BEAUVAIS, « Politique pénale et séparation des pouvoirs », in *Politique(s) criminelle(s) - Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.87

<sup>399</sup> Claude FOUGERON, « Du simple au complexe : les représentations sociales de la justice pénale », *Déviance et société*, 1978, p.411

<sup>400</sup> Etienne VERGES, « La procédure pénale à son point d'équilibre » (À propos de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale), *RSC* 2016 p.551

« construction politique des lois de procédure pénale »<sup>401</sup> Pour autant, lorsque qu'on explore la production scientifique consacrée à l'étude des courants de pensée qui fondent les politiques criminelles françaises au cours de ces mêmes décennies, on ne peut s'empêcher de faire le constat que l'essentiel des travaux publiés sur ce sujet porte sur l'analyse critique des politiques législatives et judiciaires mises en œuvre, ainsi que de leurs présupposés idéologiques. En revanche, ces présupposés idéologiques ne trouvent eux-mêmes, bien souvent, comme seul cadre d'expression, que le discours politique. De fait, comme le notait Philippe ROBERT à propos de la notion « d'insécurité » en particulier, il s'agit bien souvent de discours construits et nourris par « la controverse politico-médiatique »<sup>402</sup> C'est ainsi à travers « le discours répressif de l'Etat »<sup>403</sup> que s'exprime l'idéologie qui sous-tend l'évolution des politiques criminelles.

**111. La rhétorique politique de l'« insécurité »**<sup>404</sup>. Il faut remonter au rapport rendu par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance présidé par Alain PEYREFITTE<sup>405</sup> en juillet 1977 pour constater l'émergence et l'installation dans le débat public en France de la notion de « sentiment d'insécurité ». Ce dernier va marquer les orientations de politique criminelle au cours des décennies suivantes. En effet, ce rapport relevait que la société française était gagnée par un « sentiment d'insécurité » occasionné par des facteurs multiples économiques, sociaux, individuels et collectifs. Il soulignait les faiblesses institutionnelles qui ne permettaient pas de circonscrire l'évolution de la délinquance. Il affirmait, notamment, que « si nous nous essayons à une critique objective de notre politique pénale, nous découvrons différentes faiblesses dont la moindre n'est pas qu'elle est insuffisamment adaptée à l'évolution de la délinquance dans les formes multiples qu'elle a prises. Ces faiblesses se retrouvent aux divers stades de l'intervention pénale : législation, poursuite, sanction, exécution de la peine, reclassement ». Face à ce constat de l'imprégnation

---

<sup>401</sup> Etienne VERGES, Idem

<sup>402</sup> Philippe ROBERT, « Approches de l'insécurité en France », Regards croisés sur l'insécurité. Journée d'étude. Pôle pluridisciplinaire Ville et sciences sociales. Maison de la recherche, Université de CAEN – 25 septembre 2008

<sup>403</sup> Nicolas BOURGOIN, *La révolution sécuritaire*, Champ Social, 2013, p.12

<sup>404</sup> Christine LAZERGES, « Un populisme pénal contre la protection des mineurs », in MUCCHIELLI (dir.), *La Frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008, p.32

<sup>405</sup> Alain PEYREFITTE, *Rapport du comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance*, La Documentation Française 1977, p.137

sociale du sentiment d'insécurité, la nécessité d'un « rééquilibrage »<sup>406</sup> de la politique criminelle était mise en exergue pour sortir d'une politique criminelle trop fortement orientée vers le « traitement » du délinquant cher à l'idéal de réhabilitation. Ce rapport mettait également en avant l'idée d'une insuffisante « différenciation » du traitement des infractions. « Cette insuffisante différenciation est une source d'injustice et d'inefficacité. Elle contribue à rendre difficile l'adaptation de la poursuite et de la sanction à la gravité du fait et à la personnalité de son auteur »<sup>407</sup>, affirmait-il. Cette idée de différenciation du mode de traitement des infractions en fonction de leur gravité et de la personnalité de l'auteur annonçait déjà le principe de la graduation de la réponse pénale inhérent à la diversification des modes de poursuite que les législations adoptées au cours des décennies suivantes parviendront à instituer. Le rapport PEYREFITTE marque donc ce que Nicolas BOURGOIN nomme la « révolution sécuritaire »<sup>408</sup>, qui constitue une rupture dans les approches des politiques pénales.

#### B).- LA LOI « SECURITE ET LIBERTE »

**112. Le tournant de la loi dite « sécurité et liberté ».** Si le rapport du comité présidé par Alain PEYREFITTE apporte le socle idéologique sur lequel vont se déployer les politiques pénales des décennies suivantes, c'est la loi dite « sécurité et liberté » du 2 février 1981<sup>409</sup> qui va constituer la première traduction législative des orientations nouvelles. Cette loi marque le tournant dans la prise en compte politique de la problématique de « l'insécurité » dans la politique criminelle. En effet, comme le souligne Laurent BONELLI<sup>410</sup>, le « principal apport au débat [de ce rapport] reste la mise en lumière de « la résurgence du sentiment d'insécurité » sans cesse croissant, déconnecté de ce que les rédacteurs appellent « la réalité objective de la situation. » Partant de cette « objectivation »<sup>411</sup> de la problématique de l'insécurité et de la

---

<sup>406</sup> Robert SCHMELCK, « Où en est la politique criminelle ? », *Pouvoirs* – 16, 1981, p.79-88

<sup>407</sup> Alain PEYREFITTE, *Rapport du comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance*, La Documentation Française 1977, p.138

<sup>408</sup> Nicolas BOURGOIN, *La révolution sécuritaire (1976-2002)*, Champ Social, 2013

<sup>409</sup> Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, JORF n°0028 du 3 février 1981, page 415

<sup>410</sup> Laurent BONELLI, *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*. La découverte, 2008

<sup>411</sup> Lazerges-Rothe Christine, « L'objectivation dans le droit pénal moderne, à propos de la loi "Sécurité et liberté" ». In: *Déviance et société*. 1982 - Vol. 6 - N°3. pp. 227-257

logique, sinon de « l'idéologie sécuritaire »<sup>412</sup> qu'elle induisait, Sébastien ROCHE souligne que « dans le cas français, un ajustement social des inquiétudes et violences a eu lieu entre le milieu des années soixante-dix et quatre-vingt. C'est-à-dire qu'il n'existe pas de correspondance immédiate et « a-sociale » entre actes de violences et inquiétudes, mais qu'il existe une dynamique de perceptions et des actes qui a conduit à un ajustement relatif. »<sup>413</sup> Sur le plan de la politique criminelle et des outils procéduraux qu'elle institue, la loi « sécurité et liberté » va donc marquer, entre autres, la prise en considération des modes de poursuite comme instruments essentiels des stratégies de lutte contre la délinquance. Cette prise en compte des modes de poursuite est insérée dans un objectif que Raymond GASSIN<sup>414</sup> rappelait en soulignant que « l'exposé des motifs du projet « sécurité et liberté » résume fort bien les choses lorsqu'il déclare que ce projet entend essentiellement remédier à deux choses : la lenteur et l'indulgence excessives de la justice pénale en instaurant ce qu'il appelle la certitude de la peine et la promptitude des procédures ». C'est ainsi que la loi du 2 février 1981 va remplacer la procédure « des flagrants délits » héritée du XIX<sup>e</sup> siècle, en instituant le mécanisme dit de « la saisine directe ». Ce dernier comportait trois modalités de poursuite inscrites aux articles 393 et suivants du code de procédure pénale : la convocation par procès-verbal, la saisine immédiate du tribunal et la saisine préalable du président du tribunal ou du juge délégué.

Sur le plan politique, les justifications de ces innovations introduites par la loi « sécurité et liberté » sont présentées, notamment, par le rapport rendu par le sénateur Pierre CAROUS<sup>415</sup> au nom de la commission des lois du Sénat lors de la discussion du projet de loi. Celui-ci énonçait que :

*«... sans renoncer à la politique de prévention de la violence engagée à la suite de la publication du rapport du Comité d'étude sur la violence présidé par M. Alain Peyrefitte lui-même, le Gouvernement a estimé nécessaire de prendre des mesures immédiates pour freiner le développement des formes les plus choquantes de la délinquance. La philosophie générale de*

---

<sup>412</sup>Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmattan, 2000, p.20

<sup>413</sup>Sébastien ROCHE, « L'insécurité entre : entre crime et citoyenneté », *Déviance et Société*, 1991 – Vol. 15 N°3. Pp. 301-313

<sup>414</sup> Raymond GASSIN, « La criminologie et les tendances et les tendances modernes de la politique répressive », *RSC* n°2 avril-juin 1981, p.265-279

<sup>415</sup> Pierre CAROUS, *Rapport N°65 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du règlement et d'Administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, Annexe au procès-verbal de séance du 30 octobre 1980

*la réforme est qu'il convient de redonner à la sanction pénale sa valeur d'exemplarité : pour être dissuasive, la peine doit être certaine, proportionnée à la gravité des faits et exécutée dans le temps le plus voisin de l'action. » expose que « l'Assemblée nationale a souscrit à l'idée des auteurs du projet de loi d'organiser en matière correctionnelle une procédure de justice rapide, dite « de saisine directe », pour les affaires simples ne justifiant pas l'ouverture d'une information, mais dans lesquelles cependant il paraît nécessaire de décerner un mandat de dépôt ou d'ordonner une mesure de contrôle judiciaire.»*

Idéologiquement, le texte présenté au parlement tendait donc à marquer une réorientation de la politique criminelle jusque-là dominée, selon l'expression de Christine LAZERGES<sup>416</sup>, par « l'idéologie de l'insertion » qui « donnait comme finalité au système de justice criminelle la réadaptation sociale du délinquant »<sup>417</sup>, vers « l'option sécuritaire », sans pour autant renoncer à la dimension préventive. La nouvelle politique sécuritaire mise sur « l'idée maîtresse, pour ne pas dire l'obsession »<sup>418</sup> de « la dissuasion » comme fondement des mesures adoptées. L'un des objectifs opérationnels de cette loi, adossé à cette « option sécuritaire », était donc « d'assurer la célérité des jugements » en matière correctionnelle. La poursuite de cet objectif se traduisait par le renforcement des pouvoirs du parquet dont la diversification des modalités d'exercice de l'action publique constitue l'une des manifestations. Gérard CLEMENT<sup>419</sup> faisait ainsi remarquer que « depuis les années soixante-dix, le pouvoir du procureur de la République n'a fait que s'accroître, permettant ainsi une meilleure prise en compte de l'intérêt des victimes, une meilleure individualisation des poursuites, une meilleure resocialisation et une réponse judiciaire plus rapide... »

A travers cette diversification des modalités de poursuite induite par le nouveau mécanisme de la « saisine directe », se dessine ce que soulignait à l'époque le constat critique de Christine LAZERGES selon lequel, en plus de l'opportunité des poursuites, les pouvoirs reconnus au parquet se trouvaient renforcés par « l'opportunité dans le type de poursuites. »<sup>420</sup>

---

<sup>416</sup> Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmattan, 2000

<sup>417</sup> Raymond GASSIN, op. cit. p.265

<sup>418</sup> Idem

<sup>419</sup> Gérard CLEMENT, « La métamorphose du ministère public en matière pénale », in *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines*, PUF 2009, p.

<sup>420</sup> Lazerges-Rothe Christine, « L'objection dans le droit pénal moderne, à propos de la loi "Sécurité et liberté" ». In: *Déviance et Société*. 1982 - Vol. 6 - N°3. pp. 227-257,

Il paraissait désormais clair que « le choix de type de procédure est plus ouvert depuis la mise en application de la loi sécurité et liberté. »<sup>421</sup> La diversification des modes de poursuite induisait également l'idée d'un choix opéré par le procureur de la République entre les différentes modalités d'exercice de l'action publique en termes de proportionnalité. Il s'agit de la proportionnalité entre, d'un côté, la gravité des faits et la personnalité de l'auteur et, de l'autre, le type de procédure à mettre en œuvre.

**113. L'intervention du Conseil constitutionnel.** Sur le plan juridique, le débat sur la constitutionnalité du dispositif de la « saisine directe » mis en place par la loi « sécurité et liberté » va permettre de fixer les bases de toute la diversification des modes de poursuite qui se poursuivra au cours des décennies suivantes. Suivant la décision du Conseil constitutionnel, les requérants opposés au projet de loi adopté par le parlement soutenaient que : « les articles 47 à 52 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel devraient être déclarés non conformes à la Constitution ; qu'en effet, en matière correctionnelle, ils permettent au procureur de la République, par une décision discrétionnaire, de saisir directement le tribunal sans information préalable confiée à un juge d'instruction et, ce, même en l'absence de flagrant délit et alors même que le prévenu pourrait faire l'objet d'un mandat de dépôt ; que le choix ainsi discrétionnairement ouvert au procureur de la République entre une procédure comportant une information préalable par le juge d'instruction et une procédure ne comportant pas une telle information préalable serait contraire tout à la fois au principe selon lequel seule la loi peut fixer la procédure pénale, aux droits de la défense et à l'égalité des personnes devant la justice ; qu'au surplus, constituerait également une méconnaissance des droits de la défense l'absence, dans les textes critiqués, de toute disposition prévoyant que la personne concernée pourra être assistée d'un avocat lors de sa comparution devant le procureur de la République et avant que celui-ci n'opte entre les diverses procédures possibles. »<sup>422</sup> Le Conseil constitutionnel, rejetant cette argumentation, répondait à la fois sur l'étendue des pouvoirs reconnus au législateur pour définir les modalités juridiques de la répression des infractions et sur les pouvoirs du procureur de la République en matière d'administration de la réponse pénale. La décision du Conseil constitutionnel affirmait ainsi, dans ses considérants 31 à 33, que :

*« Considérant que, si en vertu de l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 34 de la Constitution, les règles de la procédure pénale sont*

---

<sup>421</sup> Lazerges-Rothe Christine, Idem

<sup>422</sup> Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, considérant n°29

*fixées par la loi, il est loisible au législateur de prévoir des règles de procédure pénale différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, pourvu que les différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées des garanties égales aux justiciables ;*

*Considérant que l'institution de la convocation par procès-verbal, celle de la saisine immédiate du tribunal et celle de la saisine préalable du président du tribunal ou du juge délégué par lui ont pour objet de permettre de saisir sans retard inutile la juridiction de jugement dans des affaires pour lesquelles une information n'est pas nécessaire ; que cet objet est conforme à la bonne marche de la justice et à la liberté des personnes susceptibles d'être provisoirement détenues.*

*Considérant que, si le pouvoir d'apprécier dans quelle mesure le recours à la procédure d'information confiée au juge d'instruction n'est pas nécessaire et d'user alors de l'une des procédures de saisine directe est attribué au procureur de la République, c'est en raison du fait que la charge de la poursuite et de la preuve lui incombe ; qu'un recours non pertinent du procureur de la République à l'une des procédures de saisine directe aurait nécessairement pour conséquence, en raison de la présomption d'innocence dont bénéficie le prévenu, soit la relaxe de celui-ci, soit la décision de la juridiction de jugement de procéder à un supplément d'information prévu par l'article 396, alinéa 2, du code de procédure pénale tel qu'il résulte de l'article 51 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ».*

Ainsi, la diversification des modes de poursuite va bénéficier, grâce à cette décision du Conseil constitutionnel, d'une assise juridique stable aussi bien dans son versant législatif, sous le couvert de la constitutionnalité de la compétence parlementaire validée en cette matière, que dans sa dimension opérationnelle à travers l'extension du champ du principe de l'opportunité des poursuites dévolu au ministère public. Sous la pression continue des questions liées à l'insécurité et à la délinquance de façon générale, cette volonté de doter le ministère public d'instruments diversifiés pour l'exercice de sa fonction de poursuite va se cristalliser comme levier de politiques criminelles, au même titre que la définition des incriminations nouvelles ou la consolidation des droits des justiciables<sup>423</sup>. Dans la pratique judiciaire des parquets, les possibilités ouvertes en matière d'orientation des poursuites n'ont dès lors jamais cessé de s'élargir.

---

<sup>423</sup> Notamment à travers l'article préliminaire du code de procédure pénale issu de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, JORF n° 0138 du 16 juin 2000, page 9038

Dès lors si, à partir des années 1980, les politiques pénales vont être marquées par la quête de l'équilibre entre la prévention et la répression dans le sillage des conclusions prises par le Congrès mondial des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants tenu à CARACAS du 25 août au 5 septembre 1980<sup>424</sup>, le discours sécuritaire va rester en toile de fond et resurgir à la fin des années 1990 et au début des années 2000, dans la suite des attentats du 11 septembre 2001.

**114. Du discours sur l'insécurité au discours sur le risque.** Le discours politique sur « le sentiment d'insécurité » initié au milieu des années 1970 va durablement s'installer jusqu'à cristalliser encore des controverses<sup>425</sup> politiques d'aujourd'hui. Cette évolution a, en outre, installé la notion de « risque » comme donnée fondamentale des constructions juridiques qui organise la réponse pénale aux phénomènes de la délinquance.

Sans que le thème de l'insécurité ne disparaisse du discours public, notamment en période électorale, les notions de « risque »<sup>426</sup> et de « dangerosité »<sup>427</sup> vont se retrouver propulsées au cœur des débats sur les politiques criminelles des années 2000, surtout en ce qui concerne les finalités de la pénalité. Il s'agit, dès lors, pour la politique criminelle, de prévenir le risque et la dangerosité des sujets jugés « dangereux » en amont de l'infraction et au-delà de la condamnation pénale. C'est dans cette perspective qu'émerge l'idée selon laquelle « à chaque catégorie de risque correspondrait un type de réponse répressive »<sup>428</sup>.

---

<sup>424</sup> Selon Robert SCHMELCK, op. cit., « le VI<sup>e</sup> congrès mondial des Nations Unies sur la prévention du crime tenu à CARACAS en septembre 1980 préconisait que « les organes judiciaires doivent assurer une justice prompte et équitable et l'assurance pour chacune d'une sécurité accrue » ; V. aussi, François CLERC, Vie Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Caracas, 25 août au 5 septembre 1980 », *RSC* n°2 avril-juin 1981, p354-362

<sup>425</sup> Alain BAUER, Christophe SOULLEZ, *Les politiques publiques de sécurité*, PUF 2011, p.26

<sup>426</sup> Jean-François CAUCHE et Gilles CHANTRAINE, « De l'usage du risque dans le gouvernement du crime (janvier 2015) », *Champ pénal / Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie* (En ligne]. Vol. II I 2005, mis en ligne le 13 mai 2005. URL :<http://champpenal.revues.org/80>

<sup>427</sup> Geneviève GIUDICELLI-DELAGE, « Droit pénal de la dangerosité – Droit pénal de l'ennemi », *RSC* 2010, p.60

<sup>428</sup> Cf. Jacques FAGET, « La fabrique de la décision pénale. Une dialectique des asservissements et des émancipations », *Champ pénal*, Vol. VI, <http://champpenal.revues.org/3983>,

En France, comme dans d'autres pays tel que l'Angleterre, l'intériorisation du « tournant punitif »<sup>429</sup> par les principaux partis politiques à travers « la rhétorique de la menace » se caractérise, notamment, par la volonté partagée et assumée de mettre en œuvre une politique répressive. En France, même « la gauche plurielle » « revenue au pouvoir en 1997 »<sup>430</sup> a épousé le discours sécuritaire dès le colloque de Villepinte d'octobre 1997. Le premier ministre de l'époque affirmait, à l'occasion de ce colloque, que la sécurité n'était « ni de gauche ni de droite » « et qu'elle serait sa seconde priorité »<sup>431</sup>. Il s'est donc établi une sorte de consensus tacite sur la récurrence de l'insécurité comme thème structurant des options de politique criminelle. La droite au pouvoir de 2002 à 2012 a amplifié ce discours sur l'insécurité en multipliant les textes législatifs réduits, bien souvent, à leur « fonction déclarative.»<sup>432</sup> Frédéric CHAUVAUD faisait remarquer que « le tournant punitif » se manifeste par l'obsession pour les sociétés occidentales, à partir des années 1990, « de protéger la société et de juguler le risque de récidive. Un peu partout en Europe, il n'est plus question de rendre des citoyens à la société, mais de protéger cette dernière en punissant davantage. »<sup>433</sup>

En somme, il apparaît évident, à la lumière de ces toutes dernières évolutions, comme l'annonçait de façon prédictive Denis SZABO, que « la pression vers une plus grande efficacité va s'accroître à la fois pour des raisons fiscales que pour des raisons qui tiennent à la peur des citoyens pour leur sécurité. »<sup>434</sup>

Cette volonté politique répressive se veut être l'écho des préoccupations sociales en faveur d'une justice pénale systématique, rapide et économiquement acceptable. En conséquence de cette évolution du discours politique dominant, les actions réformatrices

---

<sup>429</sup> R. COLSON, op. cit

<sup>430</sup> Laurent MUCCHIELLI (dir.), *La Frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008, p.6

<sup>431</sup> Cf. MUCCHIELLI (dir.), *La Frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008, p.6

<sup>432</sup> Christine LAZERGES, « De la fonction déclarative de la loi pénale », *RSC*, 2004, I, p.194.

<sup>433</sup> F. CHAUVAUD, « Ordre social et répression pénale : Pierre LANDREVILLE et Dan KAMINSKI », in René LEVY, Laurent MUCCHIELLI, Renée ZAUBERMAN (sous la dir. de), *Crime et insécurité : Un demi-siècle de bouleversement. Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan, 2007, p.335

<sup>434</sup> Denis SZABO, communication conclusive dans le cadre du XXXVIIIe Cours International de criminologie, qui s'est donné à Montréal en août 1987, *Les Cahiers de recherches criminologiques* n°9, 1988, pp634-639

nourries par ces représentations vont déboucher sur une « hyperactivité législative. »<sup>435</sup> Cette dernière va viser très directement, et pour une bonne partie de ses innovations, les procédés de traitement des affaires pénales.

Les tendances observées en France en matière de politique pénale et, en particulier en ce qui concerne les modalités procédurales de traitement des délits, s'inscrivent dans un mouvement général de reconfiguration des politiques criminelles des pays occidentaux autour du socle commun constitué par une dominante néolibérale qui se décline en systématisme pénal, en velléité garantiste et en promotion de l'efficacité.

## §2. - LES DOCTRINES PENALES NEO-LIBERALES ET LES STRATEGIES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE

A défaut de pouvoir identifier des grandes familles des doctrines pénales dans leur foisonnement<sup>436</sup>, il semble possible de circonscrire, autour des courants dits néolibéraux, des idées maîtresses dont l'impact peut se révéler à travers le mouvement de diversification des modes de poursuite (A). Au-delà de l'identification des doctrines, il est également possible de relever les points marquants des doctrines pénales contemporaines (B).

### A).- L'IDENTIFICATION DES COURANTS DITS NEOLIBERAUX

**115. Le socle néolibéral commun.** La référence au néolibéralisme comme socle théorique des évolutions des politiques criminelles est régulièrement soulignée.<sup>437</sup> Pourtant, il n'est pas toujours aisé de cerner, y compris dans les travaux qui l'invoquent de façon explicite<sup>438</sup>, le contenu précis de ce corpus néolibéral ayant des implications dans les politiques criminelles contemporaines ainsi que dans le mode d'organisation et de management du système pénal. Il se pourrait même qu'une certaine confusion règne dans l'usage de cette notion. Comme le

---

<sup>435</sup> R. COLSON op. Cit.

<sup>436</sup> Jean PRADEL, *Histoire des doctrines pénales*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 1991

<sup>437</sup> Nicolas D'HERVE, « La magistrature face au management judiciaire », *RSC* 2015, p.49 ; Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société* 63-64/2006, p.425-455

<sup>438</sup> Nicolas BOURGOIN, *La révolution sécuritaire*, CHAMP SOCIAL, 2013

soulignent Eric MULOT<sup>439</sup>, outre le fait que le néolibéralisme relèverait « à la fois d'une idéologie, d'une vision du monde, d'un ensemble de politiques, et d'une collection de théories qui ne sont pas nécessairement cohérentes les unes avec les autres », la confusion résulterait aussi, selon cet auteur, de « l'assimilation courante entre théorie libérale, théorie néoclassique et théorie néolibérale. » Néanmoins, une chose paraît acquise, le néolibéralisme pénal reflète une conception économique ou « économiciste », selon l'expression de Raphaëlle THERY<sup>440</sup>, de la justice pénale.

**116. A la recherche des origines des politiques pénales contemporaines.** Dans son article paru en 2006 dans la Revue *Déviante et Société*, François BONNET explore « les origines des politiques pénales contemporaines. »<sup>441</sup> Il identifie dans ce texte, notamment à travers l'analyse des travaux de David GARLAND<sup>442</sup>, deux courants criminologiques dominants, principalement dans le monde anglo-saxon, mais progressivement étendus à l'ensemble du monde occidental. Ce sont, d'une part, les criminologies dites « conservatrices » qui inscrivent la stratégie de la dissuasion du passage à l'acte criminel au centre des politiques criminelles, en préconisant « un durcissement de la répression ». D'autre part, ce sont les « criminologies de la vie quotidienne » qui préconisent des mécanismes et des dispositifs du quotidien tendant à minimiser les passages à l'acte criminel. Il s'agit en quelque sorte de « redessiner la vie sociale pour qu'y soit placés des obstacles (préventifs) aux opportunités délinquantes. »<sup>443</sup> C'est aussi l'une des compréhensions de la théorie dite du « *containment* »<sup>444</sup> développée par Walter RECKLESS<sup>445</sup>. Ces deux courants sont nourris, selon l'auteur, par le concept néo-classique de « rationalité criminelle ».

---

<sup>439</sup> Eric MULOT, « Libéralisme et néolibéralisme, continuité ou rupture ? », <ftp://www-bsg.univ-paris1.fr/pub/mse/cahiers2002/R02041.pdf>

<sup>440</sup> Raphaëlle THERY, *Libéralisme pénal : principes, contradictions, et enjeux d'une institution non idéale*, Thèse pour le doctorat en Philosophie et sciences sociales, EHESS, Paris 2115

<sup>441</sup> François BONNET, « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines de politiques pénales contemporaines », *Déviante et Société* 2006/2, Volume 30, p. 137-154

<sup>442</sup> David GARLAND, *The cultur of control – Crime and social order in the contemporary society*, Oxford university press, 2001

<sup>443</sup> Dan KAMINSKI, *Pénalité, management, innovation*, Presses universitaire de Namur, 2009, p.132

<sup>444</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.18

<sup>445</sup> Walter RECKLESS, « *A New Theory of Delinquency and Crime* », 25 *Fed. Probation* 42, 1961

**117. Le néolibéralisme appliqué à la répression des infractions.** Appliqués aux stratégies des politiques criminelles, c'est principalement l'idée cardinale des « choix rationnels » des individus libres, chère aux approches néolibérales ainsi que ses implications pratiques, qui peut éclairer sur les orientations prises en matière de modalités de traitement des délits adoptés au cours des dernières décennies.

*« L'individu-consommateur étant perçu comme rationnel (au sens économique et néoclassique du terme), et toute action humaine pouvant donner lieu au calcul économique rationnel, néolibéraux et néoclassiques appliquent l'individualisme méthodologique de la façon la plus extrême qui soit, ce qui entraîne l'éviction de toute autre science que l'économie. C'est ce qui nous pousse à affirmer qu'il y a continuité et complémentarité entre théorie néoclassique et théorie libérale. Cette caractéristique de la pensée néolibérale permet également d'affirmer qu'il y a rupture avec la tradition libérale classique, qui ne ramène pas tous les comportements humains à des comportements marchands, et se caractérise par sa démarche multidisciplinaire. »*

*« La vision de l'individu qui caractérise ce courant de pensée est également opposée à celle des libéraux : le seul déterminant des comportements individuels est le calcul rationnel, qui n'est en aucun cas guidé par des règles morales. »<sup>446</sup>*

**118. La théorie néolibérale comme matrice de théorie criminologiques.** La théorie néoclassique<sup>447</sup> apparaît dès lors, selon François BONNET, comme la matrice de ces courants criminologiques qui inspireraient les politiques pénales contemporaines bien que les mécanismes de leur appropriation par le système pénal français ne paraissent pas si aisés à établir<sup>448</sup>.

**119. Les politiques de dissuasion.** Ainsi donc, selon la théorie néo-classique, l'optimisation de la satisfaction qui guide la démarche criminelle rationnelle entrainerait en réaction et en contrepois l'action des acteurs chargés de la lutte contre la criminalité. Dès lors, les politiques

---

<sup>446</sup> Eric MULOT, Idem

<sup>447</sup> cf. G. BECKER et Isaac EHRLICH, cités par François BONNET, in « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines de politiques pénales contemporaines », *Déviances et Société* 2006/2, Volume 30, p.137-154

<sup>448</sup> René LEVY, L. MUCCHIELLI, R. ZAUBERMANN, *Crime et insécurité : Un demi-siècle de bouleversements, Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan, p.352

de lutte contre la criminalité auraient pour objectif de maximiser l'efficacité des instruments mis en place en visant et en induisant une minoration des gains des activités criminelles, selon les postulats posés par Gary BECKER<sup>449</sup>. De ce point de vue, la théorie criminologique néo-classique est un utilitarisme qui puise son origine dans la pensée de BENTHAM et de BECCARIA. Dans la situation de l'évolution de la législation française, Jean-Paul JEAN<sup>450</sup> a interrogé le lien entre les transformations procédurales mises en œuvre ces dernières décennies, en particulier les modalités simplifiées de traitement des délits, et les préceptes de l'utilitarisme pénal. « Selon Jean-Paul Jean, une nouvelle rationalité économique imposerait une logique productiviste, visant à éviter une procédure pénale longue, coûteuse et à l'issue incertaine. »<sup>451</sup> Cette filiation utilitariste des politiques pénales contemporaines s'appuierait sur la considération de la « dissuasion » comme conséquence de la certitude « d'être puni » et de la « sévérité de la peine » associée. Comme le note Nicolas QUELOZ, « la politique pénale d'aujourd'hui est, ou est redevenue, dominée par l'intention de l'intimidation, de la dissuasion, de la neutralisation et par le désir de satisfaction et de vengeance des victimes, réelles et virtuelles ». Elle apparaîtrait aussi comme l'expression de cette logique du calcul rationnel du criminel en termes de gains et de coûts de son activité criminelle qui doit être prise en compte comme levier de construction des politiques criminelles.

**120. La théorie économique du crime.** D'un point de vue systémique, la théorie économique du crime établit ainsi un rapport d'équilibre entre les outils de contrôle de la criminalité et le niveau des phénomènes criminels dans une société donnée. Comme le souligne François BONNET<sup>452</sup>, « l'ambition de l'analyse néo-classique du crime est de définir l'allocation optimale des ressources eu moyen du calcul économique, d'une manière qui ne souffre pas de contestation idéologique ». Augmentation de la probabilité d'arrestation et de la sanction d'un côté, et accroissement de la sévérité des peines de l'autre sont les deux tenants

---

<sup>449</sup> V. notamment, Léon LOISEAU, « Un art libéral de punir ? », *Labyrinthe* [En ligne], 22 I 2005 (3), mis en ligne le 22 juillet 2008, consulté le 11 octobre 2012. URL : <http://labyrinthe.revues.org/1036>

<sup>450</sup> Jean-Paul JEAN « La nouvelle économie du système pénal au prisme de la postmodernité », in Michel MASSE, Jean-Paul JEAN, André GIUDICELLI (dir.), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines*, Mission de recherche Droit et Justice, Novembre 2007

<sup>451</sup> Virginie GAUTRON, « Michel Massé, Jean-Paul Jean et André Guidicelli (dir.), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines.* », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 23 février 2010, consulté le 05 mars 2018. URL

<sup>452</sup> François BONNET, « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines de politiques pénales contemporaines », *Déviances et Société* 2006/2, Volume 30, p.137-154

d'une politique pénale dissuasive. Appliquée au système pénal français, cette vision illustre les deux points d'ancrage des politiques répressives : l'amont policier chargé de l'identification et de l'interpellation des délinquants et l'aval judiciaire chargé de conduire le délinquant jusqu'au prononcé de la peine.

Le lien entre les deux courants criminologiques contemporains dominants identifiés par François BONNET, que sont « les criminologies de l'autre »<sup>453</sup> et « les criminologies de la vie quotidienne »<sup>454</sup>, « repose [donc] sur le concept de dissuasion. »<sup>455</sup> Il s'agit pour ces doctrines de construire des stratégies de dissuasion pour les unes en neutralisant la menace des faits criminels, notamment par la prison et, pour les autres, en minorant les occurrences du passage à l'acte par des mesures contingentes et pragmatiques.

**121. Le déclin du « penal-welfarisme ».** Ces doctrines criminologiques analysées par François BONNET ont pris leur essor<sup>456</sup> après la perte d'influence des courants véhiculés par le « penal-welfarisme »<sup>457</sup> qui était dominants jusque dans les années 1970 dans le sillage des politiques sociales du « welfare-state » (de l'Etat providence). Elles sont caractéristiques de cette « nouvelle culture du contrôle » évoquée par David GARLAND.<sup>458</sup> Elles seraient également la manifestation de cette « globalisation du virage punitif » adossée « aux forces du marché néolibéral » documenté et explicité par David GARLAND et Loïc WAQUANT selon l'analyse de Pierre LANDREVILLE.<sup>459</sup>

---

<sup>453</sup> cf. James Q. WILSON et John J. DILULIO, cités par François BONNET, in « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines de politiques pénales contemporaines », *Déviances et Société* 2006/2, Volume 30, p.137-154

<sup>454</sup> cf. Marcus FELSON et Ron CLARKE, cités par François BONNET, in « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines de politiques pénales contemporaines », *Déviances et Société* 2006/2, Volume 30, p.137-154

<sup>455</sup> François BONNET, « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines de politiques pénales contemporaines », *Déviances et Société* 2006/2, Volume 30, p.137-154

<sup>456</sup> Cf. Raymond GASSIN, « Du retour de la criminologie », *AJ pénal* 2009, p.249

<sup>457</sup> Sinon sur « la scène française », le courant dominant de « la défense sociale nouvelle », cf. Jean DANET, « Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine de la défense sociale nouvelle », *Revue de science criminelle* 2010, p.49

<sup>458</sup> GARLAND David, *The cultur of control. Crime and social order in contempory society*, Oxford, 2002

<sup>459</sup> Pierre LANDREVILLE, « Grandeur et misères de la politique pénale au Canada : réformisme au populisme », *Criminologie*, Vol. 40, n°2, 2007, p. 19-51

**122. Le tournant punitif.** Le « tournant idéologique punitif », que traduit l'évolution des rapports de force entre les différentes conceptions au sein du système d'administration de la justice pénale, est aussi en lien avec l'introduction de divers nouveaux dispositifs dits de « troisième voie ». Selon Laura AUBERT, «...la troisième voie, dont la vocation est précisément de traiter les infractions mineures autrefois classées sans suite, participe de la philosophie gestionnaire et politique qui tend à gouverner l'action pénale aujourd'hui. Elle compte d'ailleurs parmi les dispositifs qui contribuent à l'effectivité des orientations de politique gouvernementale actuelles en faveur d'une réponse pénale. »<sup>460</sup> Par ailleurs, la caractérisation historique et théorique de ces évolutions des politiques criminelles, et des modes de traitement des infractions pénales en particulier, fait toujours l'objet d'interrogations entre « continuité et rupture. »<sup>461</sup> Dans une analyse poussée à l'extrême, Loïc WACQUANT<sup>462</sup> considère que « l'Etat pénal » des sociétés démocratiques occidentales apparaît comme l'aboutissement d'un système répressif « composante à part entière » de la société néolibérale.

**123. Le managérialisme pénal.** Pour Dan KAMINSKI<sup>463</sup>, parallèlement au tournant punitif<sup>464</sup> souvent décrit, les systèmes pénaux européens ont connu « un tournant managérial ». Par managérialisme, Dan KAMINSKI entend désigner des mouvements protéiformes, et parfois contradictoires, de l'action pénale marquée par des modifications en termes de finalités de la pénalité et en termes de traduction formelle de l'action répressive. Selon lui, « le managérialisme pénal constitue aujourd'hui une synthèse... valable pour comprendre, dans le fonctionnement du système pénal, les tendances paradoxales qui l'affectent. »<sup>465</sup> Parmi les facteurs marquants du managérialisme pénal, Dan KAMINSKI relève, notamment, le rôle du ministère public en tant que « acteur pilote de l'action pénale », ainsi que la tendance à la

---

<sup>460</sup> Laura AUBERT, « Systématisme pénal et alternatives aux poursuites en France : une politique pénale en trompe-l'œil », *Droit et société* 2010/1 (n° 74), pp 17 - 33

<sup>461</sup> Eric MULOT, « Libéralisme et néolibéralisme, continuité ou rupture ? », <ftp://www-bsg.univ-paris1.fr/pub/mse/cahiers2002/R02041.pdf>

<sup>462</sup> Loïc WACQUANT, « La fabrique de l'Etat néolibéral, workfare, prisonfare et insécurité sociale », *Civilisations* [en ligne], 59-1/23010, mise en ligne le 29 juin 2010, consulté le 7 octobre 2012. URL. <http://Civilisations.revues.org>.

<sup>463</sup> Dan KAMINSKI, « Deux leviers d'articulation de l'ordre social et de la répression pénale : les cibles et les procédures », in René LEVY, L. MUCCHIELLI, R. ZAUBERMANN (sous la dir. de), *Crime et insécurité : Un demi siècle de bouleversements, Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan, p.315

<sup>464</sup> Jean DANET, *La justice pénale, le tournant*, Gallimard, 2006

<sup>465</sup> Idem, p.324

responsabilisation des auteurs et des victimes<sup>466</sup> des infractions pénales en tant que parties prenantes du processus de gestion et de mise en œuvre de la pénalité. Pour autant, ce mouvement de « formalisation »<sup>467</sup> s'accompagne d'une « déformalisation » dont la marque est la diversification des procédés de l'action répressive. Formalisation et déformalisation constituent, selon Dan KAMINSKI, les symptômes de la « définalisation », c'est-à-dire de la dilution des finalités de l'action pénale.

**124. Le tempérament des critiques des évolutions du système pénal.** D'autres approches s'élèvent contre ces théories critiques décrivant « le tournant punitif » des politiques libérales adossées à la mondialisation, pour les nuancer ou les contester. Dans son commentaire de l'analyse de Dan KAMINSKI rapportée ci-dessus, René LEVY rappelle les douze symptômes décrits par David GARLAND dans « The culture of control »<sup>468</sup> pour caractériser les changements qui ont marqué les systèmes pénaux au cours des dernières décennies. Parmi ces symptômes il y a : « le populisme pénal », la place accrue reconnue à la victime et, « la mise en œuvre de conceptions et de techniques managériales dans les institutions pénales. »<sup>469</sup> Tout en rappelant ces constatations fondamentales de cette œuvre marquante du début des années 2000, René LEVY relativise la force d'un mouvement uniforme d'évolution des politiques pénales dans le sens d'une américanisation annoncée. Il reconnaît, néanmoins, une tendance générale dans le discours et dans les pratiques en faveur d'un durcissement de la répression. Toutefois, comme le soulignait Pierre LANDREVILLE, les situations restent contrastées d'un pays à un autre. « Dans la plupart des pays d'Europe, la tentation punitive est bien présente, mais sa réalisation ne paraît pas inéluctable ».<sup>470</sup> A propos du managérialisme, René LEVY procède à une analyse précise et approfondie de ce qui est signalé, notamment par Dan KAMINSKI, comme étant un « tournant managérial ». Il s'attelle d'abord à un exposé sur le concept de « managérialisme », selon l'approche développée par David GARLAND, présenté

---

<sup>466</sup> « Les droits accrus de la victime dans la procédure pénale au nom du souci de réparation contribuent à une privatisation du droit de punir, processus dans lequel la clémence ne peut que se réduire », p.326

<sup>467</sup> Le mouvement de « formalisation » est entendu par Dan KAMINSKI comme le processus de reconnaissance des droits subjectifs aux condamnés, mais aussi aux victimes qui s'est développé au cours des dernières décennies.

<sup>468</sup> David GARLAND, *The culture of control*, op. cit

<sup>469</sup> René LEVY, « Ordre social et répression pénale : Y a-t-il un tournant managérial ? Commentaire des rapports de Pierre LANDREVILLE et Dan KAMINSKI », in René LEVY, L. MUCCHIELLI, R. ZAUBERMANN (sous la dir. de), *Crime et insécurité : Un demi siècle de bouleversements*, Mélanges pour et avec Philippe ROBERT, L'Harmattan, p.347

<sup>470</sup> Idem

comme une « manière nouvelle d'aborder la délinquance fondée sur une approche comptable du type coût-bénéfice, validée par des audits et des évaluations selon les méthodes en vigueur dans les grandes entreprises privées ». Ici, le managérialisme rejoint l'analyse économique du crime telle que la présente la doctrine de la « law and economics ». Saisissant ce mouvement, Dan KAMINSKI en tirait la conséquence majeure de son raisonnement : la définitivité de l'action répressive. Cette dernière se manifestant sous les traits de deux tendances en apparence contradictoires : la formalisation et la déformalisation de l'action pénale. René LEVY distingue, dans ce que Dan KAMINSKI englobe sous le vocable de « managérialisme », ce qui relève des explications théoriques des phénomènes criminels ainsi que leur appréhension par les acteurs sociaux, de ce qui traduit les préoccupations de gestion d'un système pénal confronté à des facteurs multiples, matériels, organisationnels et systémiques, affectant son fonctionnement. Certes, la quête d'efficacité qui justifie l'adaptation des modalités de la réponse judiciaire face aux phénomènes criminels induit un nouveau positionnement de l'institution pénale en termes de valeurs, il reste que c'est au nom d'une justice pénale remplissant toujours sa fonction sociale de régulation des comportements que l'institution s'adapte. En ce qui concerne les valeurs de la pénalité, « ce qui change c'est la manière de les désigner, le contenu qu'on leur assigne et, surtout, la priorité donnée aux unes ou aux autres selon les périodes et les pays ». <sup>471</sup> Ces valeurs du procès pénal demeurent toujours : l'expiation, la dissuasion, l'élimination et l'amendement.

**125. L'impact relatif de la mondialisation des politiques criminelles.** Pat O'MALLEY<sup>472</sup> soutient la thèse selon laquelle, si le néolibéralisme a introduit des politiques pénales répressives en Grande-Bretagne et aux USA, cette tendance, qui serait inexorablement entraînée dans le sillage de la mondialisation économique, est loin d'être un courant inéluctable et généralisé. Bien au contraire, Pat O'MALLEY souligne qu'« il n'est pas évident que la forme punitive du libéralisme triomphe partout, ni d'ailleurs que le libéralisme soit nécessairement le méchant de l'histoire ». Il affirme qu'en réalité, dans plusieurs pays (le Canada et l'Australie notamment), le système pénal a conservé un équilibre entre une volonté de contrôle social et le maintien d'une politique de réinsertion. Même la logique managériale découlant des préceptes de la justice actuarielle « qui se donne pour objectif une bonne circulation (*throughput*) dans le système » ne saurait, selon cet auteur, être considérée comme

---

<sup>471</sup> R. LEVY, op. cit, p.357

<sup>472</sup> O'MALLEY PAT, « Mondialisation et justice criminelle : du fatalisme à l'optimisme », *Déviance et société*, 2006/3, Vol.30, pp.323-338

la marque d'un modèle néolibéral de contrôle social. Cette modération des effets de « la globalisation du virage punitif » est également appuyée par Pierre LANDREVILLE à la suite de O'MALLEY. Pierre LANDREVILLE souligne que « malgré les discours politiques et scientifiques des dernières années, et même malgré certains courants législatifs, la résistance d'acteurs (procureurs, juges, administrateurs, intervenants des milieux correctionnels) qui partage des valeurs de justice sociale, d'équité, de solidarité ou qui croient à la réhabilitation, fait en sorte que les pratiques pénales sont moins punitives que les discours et qu'il y a parfois un écart très considérable entre discours et pratique. »<sup>473</sup>

Si ce dernier courant criminologique invite à sortir d'une sorte de « fatalisme » dans lequel la criminologie critique verserait à travers son analyse critique du néolibéralisme pénal, il reste que l'expansion du néolibéralisme dans la sphère des organisations publiques s'accompagne de l'émergence de standards d'organisation et de principes de fonctionnement qui tendent à confirmer, pour ce qui concerne la justice pénale, ce fameux tournant sécuritaire et managérial.

En revanche, il est parfaitement admissible que les processus de transformation des politiques pénales obéissent à des influences multiples et multiformes au point qu' « il ne faut voir dans les politiques pénales le reflet de courants punitifs monolithiques. Il faut admettre qu'elles sont parties intégrantes d'amalgames complexes au sein desquels les vieux conflits entre l'autoritarisme et la politique social-démocrate sont réactivés dans un contexte néolibéral, que ce soit au niveau national ou planétaire »<sup>474</sup>.

**126. Quelle définition pour le nouveau système pénal redessiné ?** Dans la floraison des théories et approches sur le système répressif, se pose ainsi la question de la dénomination la plus opérante susceptible d'englober les courants de pensée aussi divers, mais à l'œuvre de façon concomitante dans la transformation de la justice pénale, ce que Jean-Paul JEAN nomme « les révolutions silencieuses » du système pénal ?<sup>475</sup> Ensuite, y a-t-il un point de convergence entre les doctrines du contrôle social sensées définir les meilleures réactions

---

<sup>473</sup> Pierre LANDREVILLE, « Grandeurs et misères de la politique pénale au Canada : du réformisme au populisme », *Criminologie*, Vol. 40, n°2, 2007, p. 19-51

<sup>474</sup> Idem

<sup>475</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolution silencieuse, *Regard sur l'actualité* n°357, pp8 – 22, 2010

sociales face aux dangers des phénomènes déviants et celles qui prônent la soumission de l'institution judiciaire aux préceptes du nouveau management public ? La notion de « droit pénal post-moderne »<sup>476</sup> serait-elle la matrice de toutes ces tendances sociales qui redessinent la relation de la justice pénale à la société ? L'exploration de cette dernière interrogation par les travaux des animateurs de l'Ecole doctorale de l'université de Poitiers a permis de mettre en lumière, s'agissant en particulier des modifications touchant le champ de la procédure pénale, les traits marquants qui définissent la spécificité du nouvel état du système pénal. Le rapprochement de ces deux concepts, de « modernité tardive » et de « post-modernité », s'explique par le fait que chacun d'eux permet d'appréhender et de décrire les tendances lourdes des évolutions en cours dans le système pénal. Il apparaît qu'ils se rejoignent ainsi sur l'identification et l'analyse des facteurs marquants de ces évolutions et, en particulier, en ce qui concerne les modalités de traitement des infractions ainsi que la place des acteurs du procès pénal. Selon David GARLAND lui-même, « la modernité tardive » désigne « un ensemble de tendances en évolution qui ont affecté les Etats-Unis et le Royaume-Uni (et bien sûr, la plupart des sociétés développées) au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. »<sup>477</sup> Ces tendances sont, selon cet auteur, la manifestation des transformations économiques, sociales et culturelles des sociétés occidentales et qui ont affecté les modes de vie (consommation, urbanisation etc ...) à partir des années 1970. Cette « modernité tardive » accompagne « la marche vers la domination, dans les années 1980 et 1990, de politiques néo-libérales (davantage de discipline de marché) et néo-conservatrice (davantage de discipline morale). »<sup>478</sup> Les politiques criminelles de « contrôle social » de la délinquance induites par ces transformations apparaissent ainsi comme structurellement liées à ces évolutions. Ces politiques criminelles présentent dans leur traduction opérationnelle, parmi leurs traits caractéristiques saillants, « l'augmentation du pouvoir du procureur », l'institution des « comparutions immédiates » et le recours aux procédés d'accélération de la réponse pénale.<sup>479</sup>

---

<sup>476</sup> Michel MASSE, Jean-Paul JEAN, André GIUDICELLI, « *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines* », Mission de recherche Droit et Justice, Novembre 2007

<sup>477</sup> GARLAND David, « Adaptations politiques et culturelles des sociétés à forte criminalité. », *DEVIANCE ET SOCIETE* 4/2007 (Vol.31), p. 387-403 URL : [www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2007-4-page-387.htm](http://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2007-4-page-387.htm). DOI : 10.3917/ds.314.0387.

<sup>478</sup> GARLAND David, Op. cit

<sup>479</sup> Nicolas BOURGOIN, *La révolution sécuritaire*, CHAMP SOCIAL, 2013, p14

**127. « Modernité tardive » ou « post-modernité » de la pénalité ?** Il paraît donc, selon les nombreux travaux publiés<sup>480</sup>, notamment dans le champ de la sociologie des institutions pénales, que les politiques criminelles mises en œuvre au cours des dernières décennies constituent le versant sécuritaire des politiques néolibérales appliquées dans les domaines économique et social et, devenues dominantes dans le monde occidental à partir des années 1970. Selon Nicolas BOURGOIN, « le retour en force du droit répressif au milieu des années 1990 et la promotion des thèses de la criminologie stratégique d’inspiration nord-américaine dans le champ pénal sont ainsi le pendant des orientations économiques néolibérales reposant sur cette même philosophie concevant la société comme une somme d’individus libres et égaux réalisant par intérêt personnel ce qui s’avère être utile au plus grand nombre : la “liberté” du délinquant fait ici écho à celle de l’entrepreneur et du consommateur.»<sup>481</sup> David GARLAND nomme cette phase de l’évolution des sociétés occidentales, « modernité tardive »<sup>482</sup>, tandis que dans la doctrine pénaliste française on s’interroge sur l’émergence d’un « droit pénal post-moderne »<sup>483</sup> adossé lui-même à un « Etat post-moderne »<sup>484</sup>, dans lequel « la reconfiguration des appareils d’État » s’accompagne des « transformations corrélatives dans la conception du droit »<sup>485</sup>.

Or, dans l’étude des caractéristiques d’une possible « post-modernité du droit pénal » français en débat, sont également mis en avant ces mêmes traits saillants décrits comme constitutifs de la « modernité tardive » dans le système de lutte contre la criminalité à partir des expériences anglo-saxonnes. En effet, les auteurs qui ont interrogé le concept de « post-

<sup>480</sup> V. entre autres, Nicolas BOURGOIN, *La révolution sécuritaire*, CHAMP SOCIAL, 2013 ; Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR 2013, Laurent MUCCHIELLI, *La frénésie sécuritaire ? Retour à l’ordre et nouveau contrôle social*, L’Harmattan ; Michel MASSE, Jean-Paul JEAN, André GIUDICELLI (dir.), *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective de certaines évolutions récentes*, PUF 2009

<sup>481</sup> Nicolas BOURGOIN, *La révolution sécuritaire (1976-2012)*, Champ Pénal, 2013, p.170

<sup>482</sup> GARLAND David, « Adaptations politiques et culturelles des sociétés à forte criminalité. », *Déviance et Société* 4/2007 (Vol.31), p. 387-403 URL : [www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2007-4-page-387.htm](http://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2007-4-page-387.htm). DOI : 10.3917/ds.314.0387

<sup>483</sup> Michel MASSE, Jean-Paul JEAN, André GIUDICELLI (dir.), *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective de certaines évolutions récentes*, PUF 2009

<sup>484</sup> BRUNETIERE Jean-René, « Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... », *Revue française d’administration publique* 3/2010 (n° 135), p. 477-495 URL : [www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-3-page-477.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-3-page-477.htm)

<sup>485</sup> Jacques CHEVALLIER, *L’Etat post-moderne*, LGDJ, 5<sup>e</sup> édition, 2017 ; v. aussi Luc RUBAN, « Les paradoxes de l’Etat post-moderne », *Cités*2004/2 (n° 18), pp 11-22

modernité » né en Europe<sup>486</sup> soulignent que face à « l'incapacité des systèmes judiciaires à faire face à la gestion de contentieux de masse dans le cadre des réponses « classiques » du droit pénal »<sup>487</sup>, le système pénal français a notamment mis l'accent sur les procédures simplifiées de traitement des procédures et le renforcement accru des pouvoirs de l'autorité chargée des poursuites ; opérant ainsi un déplacement du centre de gravité du système du juge vers le procureur de la République. L'hypothèse d'une « post-modernité du droit pénal » a également souligné, comme la théorie de la « modernité tardive », « le poids grandissant des victimes dans les processus de pénalisation et de réparation. » Mais, surtout, les deux courants de pensée ont énoncé quelques-uns des principaux facteurs qui accompagnent le mouvement de la diversification des modalités de la réponse pénale, à savoir : la systématisation de la réponse pénale, la précocité de l'intervention judiciaire dans le traitement des délits et la recherche de l'équilibre entre l'efficacité de la répression et la garantie des droits du justiciable.

#### B).- LES POINTS MARQUANTS DES DOCTRINES PENALES CONTEMPORAINES ET LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE

**128. La systématisation de la réponse pénale.** Rendre systématique la réponse pénale pour tout acte de délinquance constaté répond à la double préoccupation d'effacer le sentiment « d'impunité »<sup>488</sup> qu'éprouveraient les auteurs de ces actes et de répondre à l'opinion publique réactive aux effets supposés de cette impunité. Systématiser la réponse pénale est donc, à la fois, prendre en compte chaque acte de délinquance en lui allouant une réponse judiciaire appropriée, mais aussi renvoyer, politiquement, un message de fermeté et d'assurance<sup>489</sup> à l'opinion publique. Le systématisme judiciaire serait, d'une certaine manière, la traduction contemporaine de l'observation de BECCARIA selon laquelle « pour lutter contre la

---

<sup>486</sup> Michel MASSE, Jean-Paul JEAN, André GIUDICELLI (dir.), *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective de certaines évolutions récentes*, Synthèse et conclusion, PUF 2009, p.11

<sup>487</sup> Idem

<sup>488</sup> Laura AUBERT, « Systématisme pénal et alternatives aux poursuites en France : une politique pénale en trompe-l'œil », *Droit et Société* 74/2010, p.17-33

<sup>489</sup> Laurent MUCCHIELLI, « La violence des jeunes : peur collective et paniques morales du XX<sup>e</sup> et du XXI<sup>e</sup> siècles », in René LEVY, Laurent MUCCHIELLI, Renée ZAUBERMAN (dir.), *Crime et insécurité : un demi-siècle de bouleversement. Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan, 2007, p.195-223

criminalité et faire produire à la peine son effet d'intimidation, l'énormité de la sanction importe moins que la certitude et la promptitude de son application »<sup>490</sup>.

**129. Le systématisme au cœur de la politique pénale du gouvernement.** Les instructions de politique pénale adressées par le garde des sceaux aux parquets sont particulièrement explicites sur ce point. Ainsi, la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012<sup>491</sup> énonce sans ambiguïté en matière d'orientation des procédures que « le large éventail de réponses pénales disponibles...est de nature à permettre systématiquement une suite pénale la plus adaptée possible à la situation. » La circulaire de politique pénale du 2 juin 2016<sup>492</sup> publiée par le Garde des Sceaux préconise également la systématisation de la réponse pénale en affirmant qu'aucun agissement avéré ne doit rester sans réponse ».

Pour parvenir à rendre effective cette systématisation de la réponse pénale, il a donc fallu élargir les possibilités de réponses mises à la disposition du ministère public, car l'objectif de systématisation induit une individualisation de la réponse pénale. Il implique aussi la mise en œuvre d'un principe de proportionnalité dans l'orientation des procédures. C'est ce qu'explique toujours cette circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012 en précisant que « le choix de la réponse pénale, et notamment du mode de poursuites, doit donc être fait avec un souci constant d'individualisation et ce, y compris dans contexte d'urgence. »

L'option de la systématisation de la réponse pénale se singularise aussi par sa préoccupation de la recherche de la meilleure prévention contre le risque que représenterait « l'état dangereux » de certains individus « dans une société du risque zéro. »<sup>493</sup> Le postulat retenu étant celui selon lequel la répression systématique de chaque infraction commise conduit à dissuader de nouveaux passages à l'acte criminel. En France comme en Angleterre, même si c'est à des rythmes différents, la crise de l'idéal réhabilitatif de la pénologie *Welfare*, la hausse des chiffres de la délinquance enregistrée et le retour de la victime sur la scène pénale ont

---

<sup>490</sup> Cf. Jean BOYER, « Réalisme, idéologies et politique dans le droit de la procédure pénale », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2003, pp11-15

<sup>491</sup> Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des sceaux, Jo du 18 octobre 2012 p16225

<sup>492</sup> Circulaire de politique pénale n° CRIM-2016-6/E1/02.06.2016

<sup>493</sup> Christine LAZERGES, « Un populisme pénal contre la protection des mineurs », in MUCCHIELLI (dir.), *La Frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008, p.32

favorisé le déploiement d'un discours sécuritaire « dramatisant le risque criminel » et le souci de répondre de manière plus systématique et plus efficace à la délinquance.

**130. De la certitude de la sanction à la précocité de l'intervention judiciaire.** Le schéma traditionnel de la poursuite pénale symbolisé par le recours à l'instruction préparatoire ou à la citation directe rendait la certitude de la sanction pénale et de son exécution aléatoire du fait de la lourdeur des formalités et de la durée qu'elles impliquent. La certitude de la sanction pénale en tant que fondement des dispositifs de répression de la délinquance traduit, dans ce contexte, l'idée selon laquelle tout auteur d'infraction déféré devant la justice subira avec certitude une sanction pénale. Dans une perspective « d'intimidation »<sup>494</sup> des auteurs d'infraction et des potentiels délinquant, la certitude de la sanction est un message qui tend à prévenir le passage à l'acte selon le schéma esquissé par la pensée néolibérale dans une sorte de retour à la doctrine classique. Or, la pensée pénaliste classique d'inspiration utilitariste a soutenu, depuis BECCARIA, que « la certitude de la punition, plus que sa cruauté, prévient le plus sûrement les crimes »<sup>495</sup>. Comme l'affirmait déjà BECCARIA<sup>496</sup>, Jean-Paul BRODEUR précise qu'il « importe au-delà de tout de rappeler que ce n'est pas tant la rigueur du châtement qui dissuade que la certitude qu'il soit appliqué à tout manquement. »<sup>497</sup> Associée au principe de l'individualisation de la peine porté par les doctrines de la défense sociale qui vise une adaptation de la peine « à l'infracteur et à un pronostic sur sa réinsertion sociale »<sup>498</sup>, la certitude de la peine ne s'écarte pas d'une vision rétributive de la sanction pénale. Le code de 1810 contenait déjà la synthèse des options utilitariste et rétributive. Charles MORIZOT-THIBAUT rappelle que ce texte essaya de fondre « les deux systèmes opposés de KANT et de BETHAM, en unissant dans une sorte d'éclectisme l'idée de « justice absolue » à celle de « l'utilité matérielle. »<sup>499</sup> L'utilitarisme pénal apparaît lui-même, dès lors, comme une légitimation prospective de la punition par ses effets bénéfiques, une sorte d'évaluation « des estimations

---

<sup>494</sup> Raymond GASSIN, « La criminologie et les tendances modernes de la politique répressive », *RSC* n°2 avril-juin 1981, p265-279

<sup>495</sup> Cf., Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La découverte, 2008, p14

<sup>496</sup> Cf. « Utilitarisme », in Monique CANTO-SPERBER (sous la dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, PUF, 1996, p.1583 et s.

<sup>497</sup> Jean-Paul BRODEUR, « Justice distributive et justice rétributive », *Philosophiques*, vol. 24, n°1, 1997, p.71-89

<sup>498</sup> Idem

<sup>499</sup> Charles MORIZOT-THIBAUT, op. cit, p. XVIII

conséquentialistes »<sup>500</sup> de la pénalité. « Justifier la peine par son effet dissuasif est la caractéristique essentielle de l'utilitarisme et de la pénologie »<sup>501</sup>.

L'idée de la certitude de la sanction pénale s'accompagne aussi de cette autre idée selon laquelle, plus tôt l'intervention judiciaire va s'opérer, plus dissuasive sera la peine et plus efficace sera la dissolution « de l'angoisse latente ou exprimée des populations face à la criminalité. »<sup>502</sup> « L'idée de jugement immédiat »<sup>503</sup> des personnes traduites devant la justice apparaît dès lors comme une modalité pour garantir la certitude de la sanction judiciaire. Cette idée d'immédiateté et de précocité de l'intervention judiciaire pour le jugement des auteurs d'infractions a trouvé sa traduction, non seulement en procédure pénale à travers le mécanisme de la « saisine directe » institué par la loi « sécurité et liberté », puis pérennisé par les réformes ultérieures à travers la comparution immédiate, notamment, mais aussi à travers toutes les innovations procédurales et organisationnelles<sup>504</sup> qui ont permis d'accélérer le cours du procès pénal.

**131. La précocité de l'intervention judiciaire.** Le constat empirique de l'évolution croissante de la criminalité a abouti à l'affirmation, dans le prolongement de ces théories d'inspiration utilitariste, que la précocité de la sanction judiciaire, plutôt que sa sévérité constitue le moyen le plus sûr de prévenir la réitération des infractions<sup>505</sup>. Ainsi, alors que sous l'angle du délai raisonnable, la promptitude de la réponse pénale est appréhendée comme une garantie de l'effectivité du droit au procès équitable, sous l'angle des politiques criminelles, la rapidité de la réponse pénale apparaît comme un facteur d'efficacité de la répression des phénomènes criminels. Madame la professeure RASSAT<sup>506</sup> parle des « tenants français de

---

<sup>500</sup> David W.CARRITHERS, « La philosophie pénale de Montesquieu », *Revue MONTESQUIEU* n°1, 1997, pp39-63

<sup>501</sup> Jean-Paul BRODEUR, « Justice distributive et justice rétributive », *Philosophiques*, vol. 24, n°1, 1997, p.71-89

<sup>502</sup> Raymond GASSIN, « La criminologie et les tendances modernes de la politique répressive », *RSC* n°2 avril-juin 1981, p.265-279

<sup>503</sup> Laurent MUCCHIELLI (dir.), *La Frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La Découverte, 2008, p.11

<sup>504</sup> L'institution du traitement en temps réel des procédures pénale (TTR) fait partie des innovations organisationnelles qui ont favorisé l'intervention judiciaire très tôt après la phase policière.

<sup>505</sup> Idem

<sup>506</sup> M-L RASSAT op cit, pp499-500

l'école radicale » pour lesquels la rapidité de la réponse constituerait un indicateur prépondérant de l'efficacité des politiques criminelles.

Dans le cadre des « politiques criminelles contemporaines », l'option de la « systématisation et de la célérité de la réponse pénale » se situe dans le ressort des politiques dites sécuritaires<sup>507</sup>, car « les points communs caractéristiques de ces politiques sécuritaires sont la volonté d'une réponse précoce, systématique, rapide et efficace à tous les actes de délinquance, voire aux comportements qualifiés d'antisociaux »<sup>508</sup>. Dans les expériences contemporaine de mise en œuvre de politiques de lutte contre la criminalité, la concrétisation de la théorie dite de « la fenêtre brisée et de la tolérance zéro » aux USA<sup>509</sup> est l'une des illustrations les plus marquantes de ces doctrines.

Les approches de la systématisation de la réponse judiciaire à tout acte de délinquance qui trouvent leur inspiration dans les approches néo-classiques ont ainsi abouti à préconiser le recours aux procédures rapides et simplifiées de traitements des affaires pénales. Ces modes de poursuite rapides représenteraient la marque de l'efficacité de la répression des comportements criminels en tant qu'ils insufflent la dissuasion et l'exemplarité<sup>510</sup> par l'effet quasi automatique de la sanction qui s'y attache. Jean-Paul JEAN<sup>511</sup> souligne à ce propos que le « recours accru

---

<sup>507</sup> Ibidem

<sup>508</sup> Idem

<sup>509</sup> La théorie dite de la vitre brisée et tolérance zéro postule qu'un acte délictueux non sanctionné incite à la commission d'autres actes, cf. Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La découverte, 2008, p.25

<sup>510</sup> Stéphane ENGUÉLÉGUÉLÉ, « Politiques publiques et criminalité - *Quelques hypothèses pour l'analyse de la construction des politiques pénales* », in J. CHEVALLIER (sous la dir. de), *Désordre(s)*, PUF 1997. Pp.228-244. L'auteur souligne qu'à côté d'un courant humaniste proche de la Nouvelle Défense sociale « Une tendance opposée préconise ensuite le renforcement de la répression et la systématisation du recours à la prison. D'inspiration néoclassique, les tenants de cette lecture manifestent un grand intérêt pour les procédures accélérées (comparution immédiate perçue comme une condition de la célérité de la répression) et un attachement viscéral à la prison considérée comme la solution idéale aux problèmes de protection de la société face à la criminalité. Il est, de leur point de vue, indispensable d'oser *punir* »<sup>28</sup>, à la fois pour défendre la société, mais aussi pour traiter les comportements criminels, lesquels illustrent une volonté délibérée de nuire en profitant des bénéfices que procure le crime. Les choix pénaux les plus efficaces sont ceux qui s'adosent à la dissuasion et à l'exemplarité qui conditionnent la certitude de l'application des peines prononcées par les tribunaux. »

<sup>511</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses », in *Regards sur l'actualité*, « Vers une réforme de la justice pénale », n°357, La documentation française, 2010

aux procédures simplifiées et négociées sous l'égide du parquet », « au nom de l'efficacité » constitue l'une des tendances lourdes de l'évolution du système pénal français au cours de la décennie 2000-2010. La diversification des modes de poursuite serait ainsi la résultante d'un algorithme associant la volonté de réduire les classements sans suite, la systématisation de la réponse judiciaire, l'individualisation de l'orientation des procédures et l'effet corrélatif de l'augmentation des flux pénaux. Cette vision qui associe l'efficacité de l'action répressive et la systématisation de la réponse judiciaire à travers la diversification des modes de traitement des procédures pénales apparaît toujours en vigueur dans les politiques pénales contemporaines. Ainsi, la circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012 affirme que « dans un souci d'efficacité qui doit en permanence guider l'action des parquets, il appartient à chacun de veiller à la pertinence de la réponse pénale [...] Le large éventail de réponses pénales disponibles, dont ces procédures alternatives, est en effet de nature à permettre systématiquement une suite pénale la plus adaptée possible à la situation<sup>512</sup> ».

Cette diversification des modes de traitement des infractions reflète une double dimension. Elle reflète, d'abord, une dimension substantielle en ce que chaque décision d'orientation de la procédure porte une part de prédétermination de la décision judiciaire finale. Ensuite, la décision d'orientation de la procédure demeure un acte processuel qui détermine, soit la saisine d'un juge, soit la mise en œuvre d'une alternative aux poursuites<sup>513</sup>.

**132. La barémisation de la réponse pénale.** L'appropriation et l'application concrète des nouveaux dispositifs de traitement des délits par la justice pénale inspirées des doctrines de la lutte contre la délinquance et la criminalité se sont également trouvées confortées par les nouveaux modes de gestion de la justice pénale. La barémisation de la réponse pénale relève de ces nouvelles stratégies de traitement des délits. « Pour répondre rapidement aux flux d'appels, réagir dans l'instant et éviter de trop fortes disparités de décision, les parquets ont également

---

<sup>512</sup> Circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012, JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 16225

<sup>513</sup> Cf. Sylvie GRUNVALD, « Choix et schémas d'orientation », communication au colloque : « Une évaluation de l'administration de la justice pénale – les nouveaux traitements des délits », Nantes, 7 février 2013

automatisé et uniformisé leurs décisions en élaborant des “barèmes” qui détaillent l’orientation procédurale et les sanctions/réquisitions applicables à chaque infraction. »<sup>514</sup>

**133. Systématisation de la réponse pénale et théorie dite de « la tolérance zéro ».** La théorie dite de « la tolérance zéro » est l’une des plus emblématiques des doctrines sécuritaires exhibées dans les discours politiques au cours des années 1990. Selon Nicolas QUELOZ, même dans le cas de la Suisse, la nouvelle politique pénale « ... est caractérisée par la politique de “tolérance zéro” et par la réponse pénale et répressive (“coûte que coûte”) face à toutes les formes de délinquance, des plus bénignes (comme les “incivilités”) aux plus graves (comme les atteintes à l’intégrité physique des personnes et les attentats contre la sécurité publique). »<sup>515</sup> Si cette théorie trouve ses origines et ses véritables expérimentations aux Etats-Unis d’Amérique<sup>516</sup>, son importation en France paraît clairement établie. Certes, la question de son authenticité dans le processus de son transfert dans le champ des politiques publiques françaises reste discutée.<sup>517</sup> En revanche, son appropriation par le débat public demeure quant à elle clairement identifiée.<sup>518</sup>

Laurent MUCCHIELLI<sup>519</sup> souligne la double destination de la reprise de la théorie de la tolérance zéro dans le débat français. Selon cet auteur, il s’agit d’un côté de signifier à l’opinion publique française la volonté ferme des autorités politique d’apporter une réponse à tout acte de délinquance, voire d’incivilité. D’autre part, il s’agirait de mettre en évidence l’engagement de vouloir « améliorer l’efficacité du système pénal pour réduire l’impunité dont bénéficieraient nombre d’auteurs d’actes de délinquance »<sup>520</sup>. C’est sous ces deux angles que la théorie de la tolérance zéro a trouvé, selon cet auteur, un écho particulier dans les outils de la mise en route de la poursuite. De fait, la traduction pratique du principe de la systématisation de la réponse

---

<sup>514</sup> Virginie GAUTRON, « L’impact des préoccupations managériales sur l’administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/penal field* [en ligne], Vol. XI I 21 janvier 2014, consulté le 09 février 2014. URL : <http://champhenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champhenal.8715

<sup>515</sup> Nicolas QUELOZ, « Les dérives des politiques pénales contemporaines. La fin de l’*ultima ratio* du droit pénal ? », *Revue Suisse de Criminologie*, 2013, no 2, pp. 3-8.

<sup>516</sup> WILSON et KELLING, « la vitrine cassée », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1994

<sup>517</sup> Cf, MAILLARD (de) Jacques et LE GOFF Tanguy, « la tolérance zéro en France, succès d’un slogan, illusion d’un transfert », *Revue française de science politique*, 2009, Vol.59, p. 655-679

<sup>518</sup> MUCCHIELLI Laurent, « La politique de la tolérance zéro », *Hommes et Libertés*, 2002, n°120, pp38-40.

<sup>519</sup> MUCCHIELLI Laurent, *Idem*

<sup>520</sup> *Idem*

devait se heurter à une double réalité. Premièrement, elle entraînait presque mécaniquement une augmentation massive des affaires soumises à la justice pénale. Deuxièmement et par voie de conséquence, la justice pénale ne disposait pas de la capacité de traitement nécessaire pour soumettre toute la masse de ces affaires pénales à un traitement systématique et indifférencié sous la forme du procès pénal classique. L'élargissement des procédés de la réponse pénale, y compris sous l'angle des alternatives aux poursuites, offrait alors une solution bien indiquée qui permettait de garantir la systématisation voulue, sans bloquer le fonctionnement du système. Laura AUBERT souligne, à juste titre, que « la place prise par la troisième voie dans le traitement pénal se comprend en grande partie au regard des moyens alloués aux juridictions pour fonctionner au quotidien »<sup>521</sup>. L'application même relative de la théorie de la « tolérance zéro » dans sa variante judiciaire qui se manifeste notamment, dans l'administration de la justice pénale, par l'indicateur statistique du « taux de réponse pénale »<sup>522</sup>, ne pouvait s'envisager que grâce à la diversification des modes de poursuite qui offre un panel élargi de solutions pénales pour chaque infraction poursuivie.

**134. L'aboutissement du processus de transformation ?** Etienne VERGES voit dans cette évolution qui tend à la recherche d'équilibre entre efficacité et garantie des droits, culminant en France par la loi du 3 juin 2016<sup>523</sup>, comme l'aboutissement des combats idéologiques qui ont marqué la politique criminelle. Pour lui, « cette loi est le résultat d'un mouvement qui nous paraît révéler l'essoufflement de la bipolarisation politique de la procédure pénale. Elle laisse apparaître un point d'équilibre que les groupes politiques auraient atteint après quelques décennies d'affrontement »<sup>524</sup>. Il n'est pourtant pas certain le point d'équilibre décrit soit l'épilogue définitive des transformations du procès pénal. La place de l'instruction préparatoire et le rôle corrélatif du parquet dans la phase de pré-jugement demeurent des questions non encore tranchées

---

<sup>521</sup> Laura AUBERT, « Systématisme pénal et alternatives aux poursuites en France : une politique pénale en trompe-l'œil », *Droit et Société* 74/2010, p.17-33

<sup>522</sup> Le taux de réponse pénale désigne le pourcentage des affaires pénales poursuivables (infraction juridiquement constituée et auteur identifié) ayant une réponse pénale sous forme de poursuite ou d'alternative aux poursuites. Il permet notamment d'isoler le taux des classements sans suite opérés en pure opportunité

<sup>523</sup> loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, JO du 4 juin 2016

<sup>524</sup> Etienne VERGES, « La procédure pénale à son point d'équilibre (À propos de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale) », *RSC* 2016 p.551

Cette prévention par la répression systématique et sévère de la moindre infraction constatée fait écho à la théorie dite de la « tolérance zéro » prônée et mise en œuvre dans certains états des Etats-Unis d'Amérique.

En définitive, le postulat de la nécessité de la recherche d'une meilleure efficacité dans la lutte contre la délinquance, sous l'impulsion des doctrines néolibérales, a abouti à la reconfiguration des modes de poursuite comme outils de l'action publique au travers de deux aspects qui articulent ces doctrines. D'une part, elles ont fait émerger la proposition d'une réponse judiciaire systématique à tout acte de délinquance. Cette systématisation induit, par définition, la mise en place de certains cadres procéduraux adaptés au traitement de la masse des affaires pénales. D'autre part, l'injonction d'une réponse pénale rapide, la plus proche possible de la commission de l'infraction, justifie l'élaboration de procédés adaptés de l'action publique. Le développement remarqué des « formes simplifiée » de traitement des procédures pénales répond donc directement à cette double préoccupation d'une délinquance mise sous contrôle et d'un appareil répressif placé en position de pouvoir faire face matériellement, institutionnellement et procéduralement aux objectifs que lui assigne la société.

Les courants de pensée qui appréhendent l'évolution de la délinquance et la manière dont le système pénal réagit à cette évolution ont marqué les politiques criminelles qui, en France, ont opté pour la diversification des outils procéduraux de la réponse pénale. Mais, ces transformations des modes de traitement des délits se sont également largement nourris de l'influence concurrente des nouveaux modes de management public qui agissaient en même temps sur le système pénal<sup>525</sup>.

## SECTION 2. - L'INFLUENCE DES NOUVEAUX MODES DE MANAGEMENT PUBLIC<sup>526</sup>

---

**135. Le tournant managérial de la justice pénale.** Le mode de traitement des délits et le système judiciaire en général sont touchés par un mouvement de « managérialisation »<sup>527</sup> constaté et décrit. Ce tournant managérial se traduit, d'abord, par le constat d'une imprégnation

---

<sup>525</sup> Cécile VIGOUR, « Managérialisation de la justice pénale et accélération du temps judiciaire », *Les Cahiers de la sécurité intérieure* n°32 (Dossier : Police et justice à l'épreuve de la nouvelle gestion publique)

<sup>526</sup> Jean-Raphaël ALVENTOSA, *Les outils du management public*, L.G.D.J., 2012

<sup>527</sup> Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société* 63-64/2006, p.425-455

lente et historique des préceptes de nouveau management public<sup>528</sup>. Dans le fonctionnement quotidien du système de la justice pénale, la trace de cette inflexion managériale se manifeste à travers les outils de son pilotage et les formes de son évaluation.

**136. Le mouvement de la modernisation de la gestion publique.** Il a été noté que « tous les pays occidentaux, à des degrés divers et selon des rythmes différents, ont été confrontés à un mouvement de réforme justifié par deux arguments. Le premier tenait au coût budgétaire apparemment excessif de la fonction publique et des administrations. Le second souligne l'évolution de la culture économique et politique des citoyens qui préféreraient choisir leurs prestations selon leur qualité et leur utilité. »<sup>529</sup> Ce mouvement général touchant l'ensemble du secteur public n'a pas épargné le système judiciaire qui a dû se poser la question de son administration<sup>530</sup> et de son efficacité.<sup>531</sup> La justice pénale confrontée ainsi aux attentes sociales en termes d'efficacité de son action a dû répondre, elle aussi, à ces demandes qui engageaient sa crédibilité. Dans ce mouvement, les modes de poursuite ont été portés par le paradigme de l'efficacité globale du système pénal (§1.-), alors que le système judiciaire se trouvait à son tour saisi par la mise en œuvre de nouvelles politiques de gestion publique (§2).

#### §1.- LES MODES DE POURSUITE ET LE PARAGDIGME DE L'EFFICACITE GLOBALE<sup>532</sup> DU SYSTEME PENAL

**137. La recherche de l'efficacité du système pénal.** Plus que le débat sur la politisation de la justice pénale ou l'analyse théorique plus substantielle du lien entre la justice et la

---

<sup>528</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, 2010

<sup>529</sup> CHEVALLIER Jacques et ROUBAN Luc, «Introduction », *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 7-10. DOI : 10.3917/rfap.105.0007

<sup>530</sup> Le Club des Juristes, *Pour une administration au service de la justice*, mai 2012, Jean-Paul JEAN, Denis SALAS, « Culture judiciaire et culture administrative », *Revue française d'administration publique* n°125, 2008, p.5-6 ; V. aussi : Le Club des Juristes, *Pour une administration au service de la justice*, juin 2012

<sup>531</sup> Jean-Paul JEAN, « De l'efficacité en droit pénal », in Jean MASSE, Jean-Paul-JEAN, André GIUDICELLI (dir.), *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*, PUF 2009, p.

<sup>532</sup> En référence à la notion « d'efficacité économique globale » relevée dans la théorie économique de J. RAWLS ; V. Guy LAFRANCE, « Le néo-libéralisme et les droits fondamentaux », *Laval théologique et philosophique* », Vol. 47, n°3, 1991, p.357-365

politique<sup>533</sup>, ce qui domine dans le discours contemporain sur la justice pénale est la question de son efficacité. Jérôme BOSSAN souligne, à ce sujet, que « cette recherche d'efficacité du système constitue également un véritable moteur du droit du procès pénal car l'adaptation de sa structure et de son fonctionnement se fait en fonction de cet intérêt. »<sup>534</sup> Cette préoccupation de l'efficacité de l'action pénale dépasse le cadre national pour s'inscrire dans les chantiers ouverts à l'échelle européenne, notamment dans le cadre des travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)<sup>535</sup>.

Dès lors, que peut bien signifier l'efficacité de la justice pénale et quelles sont les conditions de l'émergence de ce nouveau paradigme dans le discours sur la justice ? Par ailleurs, en quoi les modes de poursuite participent-ils, dans leur définition et surtout dans leur mise en œuvre à la quête de l'efficacité du système pénal ?

Il semble que l'émergence de la notion d'efficacité de la justice est la résultante de plusieurs facteurs exogènes liés à la problématique générale de la nouvelle gestion publique (A) et endogènes au système pénal lui-même soumis, depuis des décennies, à des critiques sur son fonctionnement et ses résultats et, à des attentes toujours nombreuses (B).

#### AJ)- LES FACTEURS EXOGENES DE L'EMERGENCE DE LA LOGIQUE DE L'EFFICACITE DANS LA JUSTICE PENALE

**138. La gestion du système pénal prise dans les évolutions de l'environnement global de la gestion publique.** L'évolution des modes de fonctionnement et de gestion du système pénal s'inscrit, naturellement, dans le sillage des évolutions qui touchent la gestion de l'ensemble du secteur public. Au-delà des spécificités propres à la sphère de la justice pénale, les facteurs d'environnement prennent une place importante dans le processus d'affirmation de l'intérêt pour la recherche de l'efficacité du système pénal. Dès lors, il convient d'examiner le

---

<sup>533</sup> COMMAILLE Jacques et KALUSZYNSKI Martine, *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte « Recherches/Territoires du politique », 2007, 328 pages

<sup>534</sup> Jérôme BOSSAN, « L'intérêt général dans le procès pénal », *Revue pénitentiaire et droit pénal*, n°1, janvier-mars 2008, pp37-60

<sup>535</sup> V., CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens : Efficacité et qualité de la justice*, Edition 2012 (données 2010); V. aussi J-P. Jean & H. Jorry, « Systèmes judiciaires des pays de l'Union européenne », juin 2013, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp)

fonctionnement du système pénal au prise avec la nouvelle gestion publique (1), avant de traiter de la justice pénale confrontée à l'exigence de rentabilité (2).

1).- LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME PENAL AU PRISE DES EVOLUTIONS DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

**139. Du Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCE) au Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.** En France, l'histoire contemporaine<sup>536</sup> de la gestion publique offre quelques repères qui permettent de situer l'émergence et l'installation de la problématique de l'efficacité du système pénal. Il est possible de vérifier, même de façon schématique, que la question de l'efficacité de l'action publique se trouve posée dès le lendemain de la seconde guerre mondiale lorsque, sur le rapport du ministre des finances, fut créé et mis en place le Comité Central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCE) par le décret du 9 août 1946.<sup>537</sup> Ce comité qui s'inscrit, à l'époque, dans la longue tradition des comités «d'économie budgétaire» fleurissant dans l'entre-deux-guerres fait la synthèse entre les mouvements réformistes, les doctrines de la rationalisation des finances publiques incarnées par Gaston JEZE et les impératifs de la reconstruction d'une administration minée par « le passif de la guerre, d'une part, et celui de l'Occupation et du régime de Vichy, d'autre part. »<sup>538</sup> Le comité mit au point la méthode dite du « calcul du prix de revient des services publics » avec l'élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord « permettant la comparaison systématique des coûts et rendements des services publics ». L'ambition affichée par les responsables du comité était, déjà, de « rénover et d'éclairer rationnellement les choix de la gestion publique et de donner au gouvernement les instruments de pilotage en s'inspirant d'un même principe : la recherche constante d'une efficacité fondée sur la connaissance des résultats. »<sup>539</sup>

---

<sup>536</sup> A une échelle historique plus lointaine, Loïc CADIET rappelle que la problématique de l'efficacité de la justice se trouve inscrite à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel « la société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration », cf. L. CADIET « Droit du procès et politiques publiques de la justice. Entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s) – Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2015, p.343

<sup>537</sup> Décret n°46-1786 du 9 août 1946 portant création d'un comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, JO du 11 août 1946, p7117

<sup>538</sup> Pour une étude détaillée, cf. Florence DESCAMPS, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics », *Revue française d'administration publique*, 2007/5 Hors-série, p.27-43

<sup>539</sup> *Idem*

Ce comité qui est aujourd'hui toujours en place auprès du Premier président de la cour des comptes - qui en assure la présidence -, sous l'appellation de « Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics », dispose encore de missions très larges, en particulier pour « rechercher et proposer des mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement » d'un très grand nombre d'organismes et de services publics.<sup>540</sup> Dans son « rapport d'ensemble »<sup>541</sup> pour la période 1999-2001, apparaît toujours la préoccupation de l'efficacité des services publics de ses origines. En effet, le comité souligne dans ce rapport que « la mesure des résultats devrait occuper dans l'activité administrative une place tout à fait centrale. En effet la mesure de l'efficacité de l'administration, suppose une appréciation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés de même que la mesure de l'efficience se réfère à l'appréciation des résultats par rapport aux moyens utilisés. Une telle appréciation des résultats est nécessaire non seulement pour informer le citoyen et les pouvoirs publics mais aussi pour mieux piloter les services et responsabiliser les gestionnaires. »<sup>542</sup>

**140. La rationalisation des choix budgétaire.** Ensuite, vint la mise en place, à partir de janvier 1968, de la rationalisation des choix budgétaires (RCB). « Ce système, lancé aux Etats-Unis sous le sigle de P.P.B.S. (*Planning Programming Budgeting System*) est connu en

---

<sup>540</sup>Selon l'article D320-1 du code des juridictions financières dans sa version issue du Décret n°2010-519 du 20 mai 2010 - art. 5, « le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics est placé auprès du premier président de la Cour des comptes. Il recherche et propose les mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes de toute nature chargés d'assurer un service public. Sa compétence s'étend également aux sociétés ou organismes dans lesquels l'Etat possède une participation financière supérieure à 20 % du capital social ou qui ont bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor. Le comité procède notamment à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels. Le Premier ministre et les ministres intéressés peuvent lui confier l'étude, dans le cadre de sa compétence, de toutes mesures de rationalisation ou projets de réforme ».

<sup>541</sup> Selon l'appellation retenue dès les débuts. Le premier rapport d'ensemble date de 1947 (Florence DESCAMPS op. cit. Aujourd'hui, en application de l'article D 320-8 du code des juridictions financières, le Comité d'enquête établit périodiquement un rapport d'ensemble exposant son *activité*, ses recommandations et les *conclusions générales* qui lui paraissent ressortir de ses travaux.

<sup>542</sup> Rapport d'ensemble du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services 1999 - 2001

France sous le sigle de R.C.B (Rationalisation des choix budgétaires). »<sup>543</sup> Le lancement du mouvement français de Rationalisation des choix budgétaires fut confié à un organe appelé « Mission R.C.B. ». Cet organe devait promouvoir l'expérimentation et le déploiement de la méthode R.C.B. à l'ensemble des administrations de l'Etat. « Cette méthode budgétaire appliquée selon des modalités propres à chaque pays s'inspire néanmoins partout des principes de gestion qui sont de plus en plus généralisés : la planification stratégique dont les composantes sont la prévision de l'avenir et l'adaptation au présent grâce aux alternatives préalablement établies ; la direction par objectifs, impliquant décentralisation décisionnelle et donc participation à chaque niveau de responsabilité et ajustement aux objectifs ; le contrôle budgétaire par la comparaison entre les résultats obtenus et les prévisions faites ; l'information permettant à chaque niveau décisionnel de s'auto-évaluer de façon constructive. »<sup>544</sup>

Au-delà du contexte global caractérisé par un mouvement historique et continu de rationalisation de la gestion publique, le système pénal s'est trouvé directement confronté à une exigence de rentabilité déclinée dans son propre champ de compétence.

## 2) LA JUSTICE PENALE CONFRONTEE A L'EXIGENCE DE RENTABILITE

**141. L'efficacité en tant que valeur de la justice pénale.** L'idée paraît ainsi acquise que la justice en général et la justice pénale en particulier se trouvent soumises à un nouveau paradigme : celui de l'efficacité de son fonctionnement. Les modes de traitement de l'action pénale apparaissent comme la traduction opératoire des finalités assignées à la justice pénale pour la rendre plus efficace. Il s'agirait donc d'une profonde transformation de sens et de valeurs de référence de la justice. Selon l'analyse développée par Joël FICET<sup>545</sup>, à un « régime libéral » de la justice bâti sur « le principe de légalité » caractérisé par le « respect du droit en vigueur et des règles du procès équitable » se serait substituée une justice ayant pour référence

---

<sup>543</sup> Jannine CASTONGAY, « L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires, par PHILIPPE HUET et JACQUES BRAVO ». — PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, Paris, 1973, p.295, *L'Actualité économique*, vol. 50, n° 2, 1974, p. 294-296.

<sup>544</sup> Jannine CASTONGAY, « L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires, par Philippe HUET et JACQUES BRAVO. — PUF, Paris, 1973, 295 p », *L'Actualité économique*, vol. 50, n° 2, 1974, p. 294-296.

<sup>545</sup> Joël FICET, « Efficacité, efficience, qualité : quelle évaluation pour la justice ? », Communication au séminaire organisé le 18 septembre 2009 par le Département de science politique de la faculté de droit et de science politique de l'Université de Liège, <http://dev.ulb.ac.be/droitpublic>

l'évaluation de son efficacité. Comme le souligne Yves CANAC dans son rapport sur « la qualité du service public », « les valeurs d'une organisation sont au cœur aussi bien des choix qu'elle fait quant aux critères de qualité de ses prestations que de ceux sur lesquels reposent son organisation et son fonctionnement. »<sup>546</sup> A propos de la CRPC par exemple, Pierre-Jérôme DELAGE plaçait la quête de l'efficacité sous-jacente à la mise en place de cette procédure en antagonisme avec les garanties offertes traditionnellement au justiciable dans le cadre du procès ordinaire. Il considérait ainsi que cette procédure nouvelle serait « ...guidée par de pures considérations d'efficacité et de célérité de la réponse pénale, avec tout ce que la satisfaction de ces derniers objectifs peut impliquer de renoncements à certaines garanties du procès équitable. »<sup>547</sup> Cette perception des mouvements de réformes et des « révolutions silencieuses »<sup>548</sup> qui touchent la justice pénale reflète bien l'antagonisme entre « juridisme » et « économisme » mis en exergue par Jacques CAILLOSSE<sup>549</sup> à propos de la rencontre entre l'action administrative, nourrie aux catégories et préceptes de la culture juridique, et le management orientée vers des objectifs pragmatiques fixés et évaluables par des indicateurs. De cette perception, fruit de la rencontre de deux rationalités, il ressort que la justice pénale, plus encore que l'Administration, se retrouve au prise de deux logiques : l'une, traditionnelle, la renvoie à la règle de droit et à la procédure avec leurs impératifs de légalité et de respect du procès équitable, l'autre la soumet aux légitimes interrogations sur l'efficacité de son action. Ce n'est pas nier les spécificités de l'activité juridictionnelle et le principe d'indépendance des magistrats qui la fonde pour constater qu'il reste constant que la percée des logiques managériales dans le fonctionnement de la justice a installé la notion d'efficacité à la fois comme norme de légitimation des réformes entreprises et en cours et comme référence ultime de son évaluation. Jérôme BOSSAN souligne ainsi que « le premier impératif procédural est l'efficacité du système judiciaire. Cet enjeu renvoie à une conception plus globale de la justice

---

<sup>546</sup> Yves CANNAC, *La qualité du service public. Rapport au premier ministre*, La documentation française, 21004

<sup>547</sup> Pierre-Jérôme DELAGE, « Résistances et retournements - Essai de synthèse du contentieux relatif à la procédure de « plaider coupable », *RSC* 2010, p.831

<sup>548</sup> cf. Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regard sur l'actualité* n°357, pp8-22, La documentation française, Janvier 2010

<sup>549</sup> CAILLOSSE Jacques, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 121-134. DOI : 10.3917/rfap.105.0121

considérée comme un service public et une administration ayant des obligations en termes de budget et dont l'activité doit être évaluée. »<sup>550</sup>

**138. L'impact de l'analyse économique du droit.** Dans le processus d'imprégnation du principe d'efficacité par le système pénal français, il semble que l'analyse du courant américain de la « *law and economics* »<sup>551</sup> ait joué un rôle significatif en ce qu'elle a installé dans les pratiques du droit la notion d'efficacité, non pas comme principe juridique, mais comme principe d'action autour duquel s'agrège toute sorte de procédés de l'action juridique et judiciaire. Emmanuel PICAUVET souligne à ce sujet que « l'approche économique du droit retient l'attention en tant que théorie normative, en particulier parce que la recherche de l'efficacité dans l'usage des ressources est habituellement considérée comme une finalité légitime pour les hommes... »<sup>552</sup> Certes, l'efficacité recherchée dans les réformes du système pénal français n'est pas strictement entendue comme critère macro-économique d'évaluation des politiques criminelles. Il n'en demeure pas moins vrai que faire de l'efficacité la valeur cardinale et l'objectif des transformations procédurales engagées, c'est créer une convergence entre les finalités assignées à l'action répressive et les fondements de l'économie du droit qui tend à appréhender la sphère du droit comme domaine économique soumis aux critères de performance. « Il s'agit, selon Samuel FERREY<sup>553</sup>, d'éclairer le raisonnement juridique par des considérations économiques. Cet éclairage peut prendre plusieurs formes : évaluation de l'efficacité des incitations fournies par les règles de droit sur le comportement des acteurs, conséquences des dispositifs juridiques sur le bien-être collectif et plus généralement sur les performances des économies ou encore mise en évidence des arbitrages qui travaillent de l'intérieur l'institution judiciaire. »

---

<sup>550</sup> Jérôme BOSSAN, « L'intérêt général dans le procès pénal », *Revue pénitentiaire et droit pénal*, n°1, janvier-mars 2008, pp37-60

<sup>551</sup> Benoit FRYDMAN, « Le calcul rationnel des droits sur le marché de la justice : l'école de l'analyse économique du droit », in T. ; Rosen, M., *Structure, système, champ et théories du sujet*, L'Harmattan, Paris, page 127-146, 1997

<sup>552</sup> Emmanuel PICAUVET, « L'approche économique du droit, l'éthique et le statut de la norme d'efficacité », *Klésis – Revue philosophique* – 2011 : 21 – Philosophie analytique du droit

<sup>553</sup> In B. Deffains et E. Langlais, *Analyse économique du Droit*, De Boeck, 2009 p. 11 à 35, cité par Veronique THIREAU, « L'analyse économique du droit ou “ Law and economics ” ». *Revue Juridique Nimoise*, 2012, p.207-214

**142. L'efficacité comme principe de référence de l'action répressive.** L'efficacité de la justice pénale apparaît donc comme un critère de légitimation et un objectif des actions conduites, y compris sur le terrain de la réforme. Jacques TOUBON, Garde des sceaux, ministre de la justice écrivait ainsi dans sa lettre de mission à Madame la Professeure Marie-Laure RASSAT que « notre procédure pénale est toujours en quête, du point de vue de nombreux praticiens comme de celui d'une grande partie de l'opinion publique, d'un équilibre entre ces deux objectifs contradictoires que sont l'efficacité de la répression et la recherche de la vérité d'une part, et le respect des libertés individuelles et des droits de la défense d'autre part. »<sup>554</sup> Il semble donc que cette tension « entre efficacité et garanties »<sup>555</sup> soit toujours le point d'équilibre des deux logiques qui conduisent le procès en général et le procès pénal en particulier vers un modèle désormais pluriel. Mais, si le principe d'efficacité se trouve formulé comme l'un des principes qui irriguent désormais les réformes de la justice, le Professeur CADIET souligne, toujours à propos de cette « tension » entre efficacité et garanties, que « la racine historique de ce compromis entre efficacité et garantie peut être trouvée dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 », en ce que son article 15 proclame que « la société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration. »<sup>556</sup> Le principe d'efficacité comportant une dimension à la fois opératoire et axiologique<sup>557</sup> bénéficie ainsi d'un ancrage historique commun à toute la sphère de l'administration publique et qui lui offre une légitimité à valeur constitutionnelle.<sup>558</sup>

En somme, il apparaît évident à la lumière des réformes successives touchant aux modes de poursuite, comme l'annonçait de façon prédictive Denis SZABO, que « la pression vers une plus grande efficacité va s'accroître à la fois pour des raisons fiscales que pour des raisons qui tiennent à la peur des citoyens pour leur sécurité. »<sup>559</sup>

---

<sup>554</sup> Marie-Laure RASSAT, *Proposition pour la réforme de la procédure pénale*, La documentation française, 1995

<sup>555</sup> Loïc CADIET, « Droit du procès et politiques publiques de la justice. Entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s) – Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.343

<sup>556</sup> L. CADIET, op. cit

<sup>557</sup> Si l'on se réfère à l'analyse de Christophe GRZEGORCZYK selon laquelle « chaque norme est créée par le législateur avec une intention, donc une vue d'une finalité précise, qui est constituée par une valeur collective à protéger ou à promouvoir », in *La théorie générale des valeurs et le droit*, LGDJ 1982

<sup>558</sup> Car inscrit dans le bloc de constitutionnalité

<sup>559</sup> Denis SZABO, « communication conclusive dans le cadre du XXXVIIIe Cours International de criminologie, qui s'est donné à Montréal en août 1987 », *Les Cahiers de recherches criminologiques* n°9, 1988, pp634-639

Mais, au-delà des transformations qui affectent les conceptions et les modes de gestion des affaires publiques dans de nombreux pays occidentaux, l'émergence de la notion d'efficacité dans le système pénal français est d'abord la résultante de facteurs endogènes qui ont alimenté le débat sur la réforme pénale depuis plusieurs décennies.

#### B).- LES FACTEURS ENDOGENES DE L'EMERGENCE DE LA NOTION D'EFFICACITE DE LA JUSTICE PENALE

**143. Une émergence liée au fonctionnement du système pénal.** De nombreux facteurs liés au fonctionnement propre du système judiciaire lui-même expliquent l'émergence de la recherche de l'efficacité dans le système de répression des infractions. Ces facteurs relèvent à la fois du thème de la crise chronique de la justice pénale (1°), mais aussi de celui la construction d'un nouveau rapport entre le justiciable et le système pénal (2°).

##### 1).- LA CRISE CHRONIQUE DE LA JUSTICE PENALE

**144. La prise en compte de la crise de la justice.** « Le service public de la justice n'est pas satisfaisant d'un point de vue de son efficacité à l'égard des usagers. Il est bien connu qu'il se caractérise par sa lenteur, ses décisions difficilement compréhensibles, sa cherté, son éloignement du citoyen et, quelquefois même sa partialité. »<sup>560</sup> Le thème de la crise de la justice est donc un thème prégnant qui a pesé lourd dans les évolutions que connaît le système pénal depuis plusieurs décennies.

**145. La crise de la justice pénale à travers la question de la gestion des flux.** La question de la maîtrise de flux pénaux est une préoccupation ancienne du fonctionnement de la justice pénale. « La hausse du nombre des procès-verbaux est sans doute contenue par le découragement d'un certain nombre de plaignants qui renoncent à porter plainte, voire même à déclarer le délit. Le taux d'élucidation a baissé, ce qui explique que le taux de classement sans suite avoisine désormais 80 % pour l'ensemble, tandis que le taux de classement sans suite auteur connu reste proche de 50 %, en légère baisse, sans doute grâce au développement du traitement direct qui concerne désormais 40 % des affaires soumises au tribunal

---

<sup>560</sup> Henri NALLET, « Organisation de la justice et service public », in *Le service public de la justice*, pp167-144, Odile Jacob, 1998

correctionnel »<sup>561</sup> La massification des contentieux pénaux à compter de la décennie 1970 va induire un discours critique et niveau un élevé d'attentes sociales en matière de célérité et d'efficacité de la justice pénale va concourir à la transformation de ce schéma. Virginie GAUTRON<sup>562</sup> rapporte ainsi qu' « en 1980, P. ARPAILLANGE n'hésitera pas à écrire que toutes les demi-mesures, toutes les réformes à mi-chemin ne peuvent plus, en l'état actuel des choses, donner à la justice qu'un moment de sursis dans la médiocrité ». La sévérité de ce jugement sur l'état de la justice en général et de la justice pénale en particulier démontre la préoccupation sociale en faveur d'une justice pénale efficace. Dans le débat contemporain, sous l'influence de l'article préliminaire du code de procédure pénale<sup>563</sup>, et des positions de la Cour européenne des droits de l'homme, l'exigence d'efficacité du système pénal interpelle d'abord la capacité du système à pouvoir traiter les procédures ouvertes dans un délai raisonnable<sup>564</sup>. Cette exigence de célérité s'applique, en premier lieu, au parquet<sup>565</sup> qui est le premier maillon judiciaire de la chaîne pénale. Agir avec efficacité, de ce point de vue, c'est trouver des outils procéduraux qui permettent de traiter la masse des flux pénaux tout en garantissant une réponse pénale préservant les droits des justiciables. « Parallèlement aux efforts d'adaptation des moyens en personnel, des gains de productivité ont été recherchés par l'utilisation de procédures plus rapides. »<sup>566</sup>

La qualité de service public reconnue à la justice en dépit des spécificités de ses missions de la justice et son positionnement parmi les pouvoirs régaliens de l'Etat a également entraîné un regard nouveau sur son action et les résultats de celle-ci en termes d'efficacité

---

<sup>561</sup> Charles JOLIBOISD et Pierre FAUCHON, *Quels moyens pour quelle justice*, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

<sup>562</sup> Virginie Gautron, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 26 juillet 2014. URL : <http://champpenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champpenal.8715

<sup>563</sup> André GUIDICELLI, « Premières applications jurisprudentielles de l'article préliminaire du code de procédure pénale », *RSC* 2003. 122

<sup>564</sup> Jean-Paul JEAN, « Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal », *AJ Pénal* 2006, p.473

<sup>565</sup> « Délai raisonnable imposé au parquet devant la Cour de cassation », Cour de cassation, crim. 10 décembre 2002, *Recueil Dalloz* 2003 p.251 ; v. aussi Sophie PEREZ, « La durée raisonnable d'une procédure s'apprécie au regard de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui des autorités », *Recueil Dalloz* 2002 p.689

<sup>566</sup> Charles JOLIBOISD et Pierre FAUCHON, *Quels moyens pour quelle justice*, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

## 2). « LA JUSTICE COMME SERVICE PUBLIC » <sup>567</sup>

**146. Le service public de la justice.** La justice est-elle un service public comme les autres ? Longtemps cette question ne semblait jamais se poser en ces termes. La perception sociale de la justice et de sa légitimité pouvait se résumer à sa fonction « de juger », toute entière enfermée dans le principe de son indépendance et de son irresponsabilité<sup>568</sup>. Pourtant, la double évolution marquée par la quête d'efficacité du système judiciaire d'une part et la prise en compte de la qualité de la relation avec le justiciable, devenu usager du service de la justice, d'autre part, fait que ce questionnement s'est imposé dans le débat public. Marcel WALINE<sup>569</sup> étudiant « la situation juridique de l'usager d'un service public » n'hésitait pas à évoquer en exemple la situation du justiciable vis-à-vis de l'Etat pourvoyeur du service public de la justice. Cette évocation illustrative du justiciable en tant qu'usager d'un service public par cet auteur indique bien que la justice avait acquis depuis plusieurs décennies déjà son statut de service public à mesure que les exigences sociales à son égard évoluaient d'une demande de régularité juridique de ces décisions vers la prise en compte du justiciable comme « créancier » d'une prestation de justice incluant non seulement la décision judiciaire elle-même mais aussi les conditions de sa production et de sa communication .

**147. L'idée de service public de la justice.** Selon Laurent WILLEMEZ, c'est Robert BADINTER qui, « dès 1983, en appelle au développement « d'un grand service public adapté aux besoins des justiciables »<sup>570</sup> En fait, le caractère de « service public de la justice » paraissait déjà bien fixé dès lors que la jurisprudence du Tribunal des conflits<sup>571</sup> avait tranché le débat sur la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice. En effet, comme le souligne Maryse DEGUERGUE<sup>572</sup>, « on ne saurait parler du service public de la justice sans justifier au préalable l'existence de ce service public particulier ». L'idée selon laquelle « l'administration judiciaire ressemble fortement à un organisme ordinaire de

---

<sup>567</sup> cf. J.-P. JEAN, « La justice comme service public » <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/thematiques>

<sup>568</sup> V. J. JOLY-HURARD : « La responsabilité des magistrats », *R.I.D.C.* 2-2006, pp439-475

<sup>569</sup> Marcel WALINE, *Droit administratif*, Sirey 1963, p.779, n°1349

<sup>570</sup> Laurent WILLEMEZ, « réformisme managérial et transformation de sens : justiciables et professionnels face à la « modernisation » de la justice », *Savoir/agir*, p.17

<sup>571</sup> TC, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane, Rec.*, 642; *JCP*, 1953, II, 7598,

<sup>572</sup> Maryse DEGUERGUE, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *Revue française d'administration publique* 1/2008 (n° 125), p. 151-167

service public »<sup>573</sup> a également fait l'objet de débat en France.<sup>574</sup> « La justice, affirmaient Philippe BOILLAT et Stéphane LEYENBERGER<sup>575</sup>, est un service public. Un service public certes tout à fait à part, dont l'administration peut être partagée entre différents acteurs appartenant aux trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, mais dont la production – les jugements – ne peut relever que du seul juge ». Au-delà de l'analyse de l'articulation entre les principes de la justice judiciaire et la théorie du service public<sup>576</sup> telle qu'elle est enseignée depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle par la doctrine administrativiste,<sup>577</sup> le rapprochement entre la justice et l'idée de service public induit pour le corps social des attentes et une exigence particulières en termes d'efficacité de son action, car « ils [les français] veulent une prestation de bonne qualité, fournie dans le respect des principes de continuité et d'égalité. Pareille exigence s'enracine dans l'idée que, pour eux, les services publics sont un fondement de la cohésion de la société»<sup>578</sup>. Henri NALLET, ancien ministre de la justice, déplorait ainsi que « le service public de la justice n'est pas satisfaisant du point de vue de efficacité à l'égard des usagers»<sup>579</sup>. Mais, le débat sur la reconnaissance de la Justice en tant « service public de la justice » est resté latent. Ainsi, l'exposé des motifs de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>580</sup> précise que « la justice doit être en phase avec les évolutions de la société et davantage tournée vers le citoyen pour répondre à ses nombreuses attentes et lui permettre

---

<sup>573</sup>M. FABRI et P.M. LANGBROECK (dir.), *The Challenge of Change for Judicial System Developing a Public Administration Perspective*, cité par Marco VELICOGNA, in « L'utilisation des technologies, de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens », CEPE[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_fr.pdf)

<sup>574</sup> V. notamment, Didier TRUCHET, La justice comme service public », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp31-46 ; V. également : « La justice est-elle un service public comme un autre ? », Dossier, *Médiateur Actualités*, septembre 2006, n°21

<sup>575</sup> Boillat P. et Leyenberger S., « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe », *Revue française d'administration publique* 2008/1, n° 125, p. 55-66.

<sup>576</sup> cf. Jean-Marc SAUVE, «La justice dans la théorie française du service public », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp65-78

<sup>577</sup> R. Denoix de Saint Marc, 1996, *Le Service public : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française ; v. aussi Emmanuel Brillet « Le service public “ à la française ” : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie politique* 4/2004 (n° 24), p. 20-42. ; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. 2, Sirey, 1923,

<sup>578</sup> R. Denoix de Saint Marc, op. cit

<sup>579</sup> H. NALLET, « Organisation de la justice et service public », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp137-144

<sup>580</sup>Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, JO du 19 novembre 2016

d'être plus en capacité d'agir pour défendre ses droits et résoudre ses litiges. Il nous faut adapter l'organisation et le fonctionnement de la justice pour que le citoyen soit au cœur du service public de la justice. » A ce titre, « ...Il modifie également les articles L. 111-4 et L. 141-1 du même code pour y intégrer la notion de « **service public de la justice** » qui existe déjà dans d'autres articles dudit code. Ces modifications permettent de renforcer l'implication de toutes les juridictions dans le dispositif d'accès au droit. » Dès lors, l'expression « service public de la justice » remplace celle de « service de la justice » aux articles L11-2, L111-4 et L141-1 du code de l'organisation judiciaire. »

**148. Service public de la justice et nouvelle gestion publique (NGP).** Cette émergence de la notion de service public de la justice a rencontré les logiques de la « nouvelle gestion publique » (NGP) pour laquelle la relation de l'usager à l'administration constitue le levier des transformations qu'elle professe depuis la fin des années 1980<sup>581</sup>. Le justiciable, usager du service public de la justice devient dans cette optique « le seul juge de la qualité et de la pertinence des prestations fournies » par la justice. C'est à l'aune de sa satisfaction que s'apprécie la qualité de la justice rendue.

**149. Les implications de la reconnaissance de la Justice comme service public.** Avec la reconnaissance pour la justice judiciaire<sup>582</sup> de sa qualité de service public<sup>583</sup>, c'est la qualité du justiciable qui a changé et son niveau d'exigence en termes de service qui lui est dû. Reconnaître à la justice la qualité de service public c'est, de ce point vue, en particulier tenir compte des attentes de ses usagers, les justiciables. « Service public rendu aux citoyens, la justice doit rendre compte non seulement de son activité, mais aussi de l'efficacité de son action et donc de la qualité du service rendu. »<sup>584</sup> Dès lors que la justice est admise comme un service public, certes comportant des particularismes, la société attend d'elle qu'elle rende des comptes et qu'elle soit efficace. Il s'agit d'attentes exprimées par les citoyens pour la reconnaissance de leurs droits. Mais aussi d'attente de la société elle-même qui entend exercer sur la justice le légitime contrôle de l'accomplissement d'une mission exercée en son nom. Elisabeth GUIGOU, garde des sceaux,

---

<sup>581</sup> David GIAUQUE, « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique », *Pyramides*, 2003, p. 89-104

<sup>582</sup> La justice administrative semblait depuis toujours échappée à toute interrogation sur cette qualité de service public, cf. Didier TRUCHET, « La justice comme service public », in *Le service public de la justice*, pp31-61, Odile Jacob, 1998.

<sup>583</sup> *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, op. cit

<sup>584</sup> A. SAGLIO, in « La statistique Justice - vue d'ensemble », *Courrier des statistiques* n°97, mars 2001

ministre de la justice, affirmait en 1998 que la question de l'évaluation et celle de la qualité de la justice de la justice étaient deux questions « essentielles » pour la modernisation du service public de la justice.<sup>585</sup>

**150. Service public de la justice et responsabilité de l'Etat pour dysfonctionnement de la justice.** On peut ainsi relever qu'à mesure que l'idée d'un service rendu au public, à l'utilisateur, imprègne le fonctionnement de l'institution judiciaire, il s'affirme en parallèle le principe d'une responsabilité de l'Etat en raison des dysfonctionnements de la justice. L'évolution de cette responsabilité<sup>586</sup> du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice montre que la justice est sommée de rendre des comptes non seulement à la société qui lui a délégué la mission de rendre la justice, mais aussi à l'individu particulier qui lui confie la résolution de son litige singulier et la protection de ses intérêts. L'affirmation de la notion « d'utilisateur du service public de la justice » emporte des incidences y compris sur le régime juridique de la responsabilité de la puissance publique du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice. Comme le soulignait Jean-Paul BESSON, « bien que l'article L141-1 ne le prévoit pas expressément, le droit de mettre en cause la responsabilité de l'Etat pour le fonctionnement défectueux du service public de la justice n'est accordé qu'aux usagers de ce service ».<sup>587</sup> Au-delà de la problématique du fonctionnement défectueux du service public de la justice mettant au prise le justiciable et l'institution judiciaire dont l'économie se trouve désormais exposée à l'article L141-1 du code de l'organisation judiciaire, le statut de service public ouvre droit à la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique y compris pour des aspects liés à son organisation selon le principe de la répartition des compétences entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif posé par le tribunal des conflits dans sa décision « Préfet de la Guyane »<sup>588</sup>.

**151. La notion d'utilisateur du service public de la justice.** La consolidation de la notion

---

<sup>585</sup> E. GUIGOU, « La justice au service du citoyen », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp11-30. Elle s'interrogeait : « Au sein de l'institution judiciaire, qui évalue, qui fait respecter le principe d'égalité, qui contrôle, et sur quels critères, la qualité du service rendu au public ? »

<sup>586</sup> Julie-JOLY-HURARD, « La responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats », *RIDC*, 2-2006, p439-475

<sup>587</sup> J.-P. BESSON, « Le dysfonctionnement du service public de la justice », *Le Courrier des finances et de l'Industrie* n°61, troisième trimestre 2010, p.164.

<sup>588</sup> TC, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, in M. LONG et autres, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 9<sup>e</sup> éd. n°86, Sirey 1991, p.493

d'usager du service public de la justice reflète les attentes de l'opinion à l'égard de la justice mises en lumière par de nombreux sondages tout au long de ces dernières décennies<sup>589</sup>. A l'échelle des différents pays européens, l'intérêt porté par les contribuables et les citoyens aux problèmes liés au fonctionnement des organisations publiques ont accentué les attentes sociales à l'égard du système pénal en termes d'efficacité. Analysant l'évolution du rapport du citoyen à l'institution judiciaire, Jean-Paul JEAN soulignait que « le respect de la décision de justice ne s'appuie plus seulement sur sa légitimité institutionnelle, elle doit aussi bénéficier de la confiance des citoyens. »<sup>590</sup> En Belgique par exemple, « la thématique de la qualité des services publics, comprise au sens de satisfaction des usagers-clients, s'est diffusée dès les années 1990 dans l'administration belge<sup>591</sup>. C'est ainsi que l'obligation de veiller à la « qualité totale » des prestations des parquets est inscrite à l'article 7 de la loi du 4 mai 1997 sur l'intégration verticale du ministère public, qui définit les missions des procureurs généraux »<sup>592</sup>. En France, sans être formellement inscrite dans la loi, la satisfaction du justiciable apparaît à travers plusieurs mécanismes légaux. Parmi ceux-ci, on peut citer l'obligation faite au procureur de la République d'aviser le plaignant et la personne mise en cause dans une procédure de la suite donnée au dossier.<sup>593</sup>

## §2. – LES MODES DE POURSUITE ET LA MISE EN ŒUVRE DE NOUVELLES POLITIQUES DE GESTION PUBLIQUES

**152. Le mouvement continu des réformes de la gestion publique en France.** L'histoire de la gestion publique connaît depuis plusieurs décennies une succession d'innovations censées

---

<sup>589</sup> J.-P. ROYER et autres, *Histoire de la justice en France*, PUF 4<sup>e</sup> éd. 2010, p.1132, n°678

<sup>590</sup> Jean-Paul JEAN, « Du justiciable à l'usager de la justice », *Les cahiers de la justice*, 2013/1, pp13-20

<sup>591</sup> Pyramides, 2002

<sup>592</sup> Joël FICET, «Gouvernance de la Justice et consultance managériale en Belgique - La démonopolisation de l'expertise gestionnaire dans le secteur judiciaire belge », *Communication au Congrès de la Société Québécoise de Science Politique*, Atelier « Les consultants dans l'action publique » Montréal, 8-9 mai 2008 <http://orbi.ulg.ac.be>

<sup>593</sup> Selon l'article 40-2 du code de procédure pénale : « *Le procureur de la République avise les plaignants et les victimes si elles sont identifiées, ainsi que les personnes ou autorités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 40, des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites qui ont été décidées à la suite de leur plainte ou de leur signalement.*

(*L. n° 2004-204 du 9 mars 2004, art. 68, en vigueur le 31 déc. 2007*) «*Lorsqu'il décide de classer sans suite la procédure, il les avise également de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient.*»

améliorer son efficacité. Si on identifie la Grande-Bretagne comme le lieu de l'amorce du tournant néolibéral dans différents domaines de la gestion publique, il semble que ce tournant y ait touché, notamment, le système pénal à travers la politique pénale menée par le gouvernement conservateur de Margaret THATCHER.<sup>594</sup> La France connaît, elle aussi, historiquement, des transformations profondes de sa gestion publique qui ne manquent d'affecter son appareil répressif. « Des vagues successives – pour ne pas dire des modes – de modernisation du service public visent, de manière récurrente mais selon des préceptes renouvelés, à transformer les structures de l'appareil administratif, ses processus internes et la culture de ses agents »<sup>595</sup>. Un survol historique des politiques françaises de modernisation de la gestion publique (A) permet ensuite d'approcher leurs implications dans le fonctionnement de la justice pénale à travers le nouveau management judiciaire (B).

#### A). – LES POLITIQUES FRANÇAISES DE MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

**153. Une démarche inscrite dans la durée.** Les préoccupations en termes d'amélioration des modes de gestion publique et les initiatives destinées à les traduire dans la réalité de la gestion publique sont récurrentes dans le débat public. Au cours des dernières décennies, des réformes se sont succédées au gré des changements des majorités politiques au pouvoir. « Au cycle de la rationalisation des choix budgétaires, avatar francophone du “*Planning Programing Budgeting System*” (PPBS) anglo-saxon, a par exemple succédé l'idéal de la transparence administrative promue par le libre accès aux documents administratifs ou l'institution du médiateur. Ce nouveau répertoire a lui-même été rapidement dépassé par la gestion de la qualité, les centres de responsabilité et l'évaluation des effets des politiques publiques.»<sup>596</sup> René DEMEESTERE et Gérald ORANGE résument cette longue évolution à travers des étapes significatives choisies en affirmant que « de l'intérieur, la réforme de l'État s'est accélérée avec l'affirmation des droits pour l'usager (1978) et les textes sur le renouveau du service public à la suite des circulaires Rocard (1989) et Juppé (1995) : l'implantation des TIC, l'introduction de la qualité publique, la recomposition des services déconcentrés de l'État

---

<sup>594</sup> Olivier CAHN, « La justice pénale des mineurs en Grande-Bretagne », *Archives de politique criminelle* 208/1 (n°30), p.235

<sup>595</sup> Christian de VISSCHER et Frédéric VARONE, « Une nouvelle gestion publique en action », *Revue internationale de politique comparée*, 2004/2 (Vol.11), p.177

<sup>596</sup> Christian de VISSCHER et Frédéric VARONE, « La nouvelle gestion publique “en action” », *Revue internationale de politique comparée*, 2/2004 (Vol. 11), p. 177-185.

en région et en département... »<sup>597</sup> Les années 2000 ont apporté leur lot de réformes à commencer par l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>598</sup>.

**154. De la politique de modernisation des services publics à la Modernisation de l'administration publique (MAP), en passant par la Révision générale des politiques publiques (RGPP).** Entre le lancement de la politique de modernisation des services publics à la fin de la décennie 1980 et l'adoption, puis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001, de nombreuses initiatives plus ou moins marquantes ont été menées pour poursuivre la démarche de transformation des modes de gestion des services publics. Parmi ces initiatives, on peut citer la création en 1995 de la commission de la modernisation des services publics<sup>599</sup>, « héritière de la commission de modernisation créée le 16 novembre 1991 », et du commissariat à la réforme de l'Etat<sup>600</sup>, dans le sillage de la réforme dite « JUPPE » relative à la réforme de l'Etat.<sup>601</sup> De fait, « depuis le début des années 1980, le paysage institutionnel français s'est considérablement modifié et l'on assiste à des transformations profondes des approches, des méthodes et des outils de la gestion publique. »<sup>602</sup> Une autre étape marquante dans l'évolution de la prise en compte de l'efficacité des services publics est constituée par l'entrée en scène des politiques de modernisation du service public. La circulaire dite « ROCARD » du 23 février 1989<sup>603</sup> est perçue comme un moment fort de cette volonté de modernisation dans le sens de l'efficacité des services de l'Etat. Cette circulaire avait pour ambition, notamment, de permettre aux services publics « d'assurer, dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité, les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseurs de l'intérêt général et de promoteur du progrès économique et social ». A partir de 2007, avec l'arrivée de la droite au pouvoir, l'Etat s'est engagé dans une nouvelle politique de réforme de la gestion publique à travers la révision

---

<sup>597</sup> René DEMEESTERE et Gérald ORANGE, « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3 | 2008

<sup>598</sup> Loi organique n°2001-692, JO du 1<sup>er</sup> août 2001 du 2 août 2001, p.12480

<sup>599</sup> Arrêté du 13 mars 1995 portant nomination à la commission de la modernisation des services publics du conseil supérieur de la fonction publique, JO du 28 mars 1995, p.49354

<sup>600</sup> Le 13 septembre 1995

<sup>601</sup> Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics, JO du 28 du juillet 1995

<sup>602</sup> René DEMEESTERE et Gérald ORANGE, « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3 | 2008

<sup>603</sup> Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, Jo du 24 février 1989, p.2526

générale des politiques publiques lancée en conseil des ministres le 20 juin 2007. Le retour de la gauche au pouvoir en 2012 aboutit à la mise en place de la modernisation de l'administration publique. Cette politique visait dans ses objectifs, « à concilier l'objectif de réduction des dépenses publiques (50 milliards d'euros en trois ans) avec la redéfinition des priorités et des nouveaux arbitrages des besoins à satisfaire »<sup>604</sup>.

**155. L'étape de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).** La Révision générale des politiques publiques, mise en œuvre à partir de 2007, a constitué une étape importante dans la conception de la modernisation de la gestion des organisations publiques en France. Cette politique est, en particulier, marquée par une logique de réduction des coûts des administrations et, notamment, des coûts de la masse salariale. Comme le note Laurent VILLEMEZ, « cette logique prend toute sa mesure avec l'application au ministère de la Justice de la RGPP. Comme dans de nombreux autres ministères, le processus de RGPP renvoie à la victoire sans partage du nouveau management public comme manière de penser et d'organiser l'action de l'État : forte baisse du nombre de fonctionnaires, évaluation permanente des résultats et logiques de concurrence (le *benchmarking*), immixtion d'acteurs privés dans l'action publique... »<sup>605</sup> Les réformes entrant dans le champs de cette nouvelle politique sont décidées par un Conseil de la modernisation des politiques publiques présidé par le Président de la République et réunissant l'ensemble des ministres. L'intérêt accordé à la mise en œuvre de cette politique se révèle dans le fait que son suivi était confié à un Comité de suivi de la révision générale des politiques publiques, co-présidé par le Secrétaire général de l'Élysée et par le Directeur de cabinet du Premier ministre.

**156. Les outils des politiques de gestion publiques contemporaines.** Il résulte du mouvement continu de réforme que le paysage de la gestion publique s'est considérablement transformé dans ses modes d'action. Cette évolution s'est notamment accompagnée d'une transformation des outils de contrôle et de pilotage des organisations publiques. Parmi ces outils qui ont connu une évolution notable, il y a la comptabilité publique. L'entrée en vigueur de la LOLF a constitué le point d'orgue des importantes transformations qu'a connu la comptabilité publique. En effet, « l'introduction de la Lolf a profondément modifié le cadre comptable et le système d'information de l'Etat au travers de l'introduction de la comptabilité d'exercice, distincte de la comptabilité budgétaire

---

<sup>604</sup> Cf. <http://jean-jaures.org/observatoires>.

<sup>605</sup> Laurent WILLEMEZ, « Réformisme managérial et transformation de sens : justiciables et professionnels face à la « modernisation » de la justice », *Savoir/Agir*, p.17

et d'une comptabilité de gestion fondée sur l'analyse des coûts et l'évaluation de la performance. »<sup>606</sup>  
« Cette politique connue sous le nom de « nouvelle approche gestionnaire » (*new public management*), se fondait à l'origine sur le postulat selon lequel le secteur privé bénéficie d'une gestion économique réaliste et d'une vision d'ensemble qui constituerait le modèle idéal à atteindre »<sup>607</sup>.

D'autres outils ont également pris une place considérable dans la gestion et l'évaluation des actions publiques. C'est le cas des indicateurs de performance qui sont « regroupés en trois catégories : les indicateurs de qualité des services publics (20 % du total des indicateurs), supposés refléter les attentes de leurs usagers, qui peuvent résulter d'enquêtes de satisfaction ; les indicateurs d'efficacité socio-économique (46 %), supposés refléter les attentes des citoyens, qui mesurent l'impact des politiques publiques au regard des grands objectifs que sont la qualité de l'environnement, la santé, l'emploi, le niveau de qualification, la sécurité publique etc. ; les indicateurs d'efficience de la gestion (34 %), supposés refléter les attentes des contribuables, qui rapportent les résultats plus directs des actions du programme à leur coût. »<sup>608</sup> Le nouveau cadre budgétaire introduit par la LOLF répartit les crédits votés par le parlement à trois niveaux : missions, programmes et actions. Les missions correspondent aux grandes politiques de l'Etat. Les programmes sont des enveloppes de crédits dévolus à un ministère. Les programmes sont déclinés en actions cohérentes qui correspondent à la réalisation d'objectifs précis. Par exemple, pour le budget 2018, la Mission Justice comportait 6 programmes : Justice judiciaire (n°166), Administration pénitentiaire (n°107), Protection judiciaire de la jeunesse (n°182), Accès au droit (n°101), Conduite et pilotage de la politique de la justice (n°310), Conseil supérieur de la magistrature (n°335).

Ce mouvement général de modernisation de la gestion publique a également affecté l'appareil judiciaire et son fonctionnement<sup>609</sup>. Il est apparu dans toute l'Europe à la faveur de

---

<sup>606</sup> Evelyne LANDE et Sébastien ROCHER, « 25 ans de réformes comptables au service du management public », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3 | 2008, mis en ligne le 13 mai 2011, consulté le 05 mai 2016. URL : <http://pmp.revues.org/1065>

<sup>607</sup> Aurélie BINET-GROSCLAUDE, « La politique pénale du New Labour : poursuite de l'approche gestionnaire conservatrice ? », *Observatoire de la société britannique* [rn ligne], 8/2010, mis en ligne le 1<sup>er</sup> février 2011, consulté le 07 septembre 2012, URL : <http://osb.revues.org>

<sup>608</sup> Cf. <http://www.fipeco.fr/fiche>

<sup>609</sup> Cf. Aude LEJEUNE, Pierre NOREAU (dir.), *Révolutionner la justice : constat, mutation et perspectives*, *Journées Maximilien-Caron*, Montréal, Thémis, 2010 - XVII

multiples facteurs mis en évidence, notamment, par les nombreux travaux de la CEPEJ. Marco VELICOGNA a souligné, dans son rapport sur « l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens »<sup>610</sup>, parmi ces facteurs le rôle significatif joué par « l'émergence d'une nouvelle gestion publique » dans le développement de la vision d'une administration de la justice ouverte aux préoccupations de la performance et de l'efficacité.

## B). - LE NOUVEAU MANAGEMENT JUDICIAIRE

**157. Le management judiciaire.** Les logiques gestionnaires sont restées pendant longtemps étrangères dans la gestion du système judiciaire.<sup>611</sup> C'est donc au terme d'un long processus d'imprégnation des préoccupations gestionnaires que de nouvelles méthodes de management vont peu à peu atteindre le domaine de la justice. Cécile VIGOUR affirme, à ce sujet, « qu'au-delà des dynamiques de réappropriation par des acteurs judiciaires des rhétoriques et dispositifs managériaux, la prégnance des tels modes d'action et de pensée au sein de l'institution judiciaire doit être mise en relation avec l'inscription de la justice dans les transformations de l'action publique. »<sup>612</sup> Cécile VIGOUR résume, par-là, la thématique de la réforme de la justice appréhendée dans ses liens avec la réforme de l'Etat, mise en évidence par l'ouvrage publié sous la direction de Loïc CADIET et Laurent RICHER en 2003.<sup>613</sup>

C'est donc par un cheminement progressif, mais irréversible, que les principes du nouveau management public s'appliquent dans la gestion du système pénal (1). La justice pénale se trouve désormais soumise, comme les autres domaines du public, à l'évaluation de sa performance (2).

---

<sup>610</sup> Marco VELICOGNA, « L'utilisation des technologies, de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens », CEPEJ, V. aussi Gar Yein Ng, Marco VELICOGNA et Cristina DALLARA, « Suivi et évaluation du système judiciaire : Une étude comparative », CEPEJ

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_fr.pdf)

<sup>611</sup> Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société* 63-64/2006, p.425-455

<sup>612</sup> Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société* 63-64/2006, p.425-455

<sup>613</sup> Loïc CADIET, Laurent RICHER (dir), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003

## 1). - L'APPLICATION DES PRINCIPES DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC DANS LA GESTION DE LA JUSTICE PENALE

**158. L'introduction du management.** De façon plus tardive et sans doute plus lente que dans les autres secteurs publics, l'application des préceptes du nouveau management public aux services judiciaires s'est accélérée avec l'entrée en vigueur de la LOLF à compter de la loi des finances pour 2006. Le garde des Sceaux de l'époque exprimait ainsi son souhait « que le Ministère de la Justice s'engage en 2006 dans une nouvelle démarche de performance... »<sup>614</sup> Mais, en réalité, la création des Services administratifs régionaux (SAR) placés auprès des chefs de cours par la circulaire du 8 juillet 1996<sup>615</sup>, avant d'être consacré réglementairement<sup>616</sup>, marquait déjà une prise en compte de la problématique de la gestion du système judiciaire au-delà de ses préoccupations traditionnelles d'indépendance des magistrats et de respect des standards juridiques du procès équitable. Les Services administratifs régionaux sont chargés d'assister les chefs de cour dans leurs missions de gestion des juridictions de leurs ressorts<sup>617</sup>, Selon Benoit FRYDMAN,

*« Plus profondément, le discours et les instruments du management de la justice trouvent leur origine dans la spécification pour l'appareil judiciaire de la politique du nouveau management public (New Public Management), telle qu'elle s'est progressivement développée, à partir des années 1980, au départ du monde anglo-saxon. Cette politique de l'action publique*

---

<sup>614</sup> Pascal CLEMENT, « *Le budget de la justice pour 2006. Une priorité pour l'Etat* », Ministère de la Justice – Service central de l'information et de la communication, septembre 2005

<sup>615</sup> Circulaire du 8 juillet 1996 relative à la création du service administratif régional (SAR) dans les cours d'appel. Désignation et attribution des coordonnateurs, Bulletin officiel du ministère de la justice n° 96/63 p. 13-21

<sup>616</sup> Selon l'article R. 241-1 du code de l'organisation judiciaire, « Le service administratif régional mentionné à l'article R. 213-29-1 assiste le premier président et le procureur général dans l'exercice de leurs attributions en matière d'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel dans les domaines : « 1° De la gestion administrative de l'ensemble du personnel ; « 2° De la formation du personnel, à l'exception de celle des magistrats « 3° De la préparation et de l'exécution des budgets opérationnels de programme ainsi que de la passation des marchés « 4° De la gestion des équipements en matière de systèmes d'information ; « 5° De la gestion du patrimoine immobilier et du suivi des opérations d'investissement dans le ressort ».

<sup>617</sup> L'article R. 213-30 du code de l'organisation judiciaire issu du décret n° 2004-435 du 24 mai 2004 a confié au premier président et au procureur général la qualité d'ordonnateurs secondaires conjoints pour les dépenses et les recettes des juridictions de leur ressort. Selon l'article R. 213-29-1, « par délégation du garde des sceaux, ministre de la justice, le premier président et le procureur général assurent conjointement l'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel. Ils sont assistés dans cette mission par le service administratif régional, placé sous leur autorité. »

*a pour objectif d'améliorer les rendements et les performances des fonctionnaires et des services publics en mettant en place les instruments de mesure et de contrôle adéquats pour assurer la production à moindre coût (donc économe des deniers publics) de services de meilleure qualité, qui satisfassent davantage les usagers, rebaptisés «clients » pour l'occasion »<sup>618</sup>*

C'est donc au travers de l'appropriation symbolique et pratique par les acteurs judiciaires des notions d'efficacité, d'efficience, de productivité, de performance, de rentabilité<sup>619</sup> et de qualité de la justice pénale que se manifeste l'introduction du nouveau management judiciaire. La question qui se pose alors est celle de l'impact de l'application de ces principes du nouveau management, institués notamment par la LOLF, sur le fonctionnement des juridictions.<sup>620</sup>

### **159. Les effets du nouveau management public sur l'administration de la justice pénale.**

De nombreux travaux ont mis en avant la thèse d'une transformation de la justice pénale des pays occidentaux par l'effet de l'impact des politiques dites néolibérales<sup>621</sup>. A titre d'illustrations de cet impact, le système pénal britannique est présenté comme s'étant imprégné du ferment néolibéral caractérisé par le retrait de l'Etat dans les politiques d'accompagnement social, accompagné d'un « contrôle social diffus » et d'une répression accrue des comportements déviants<sup>622</sup>. La mise en œuvre de cette politique néolibérale serait poursuivie au-delà de l'alternance politique avec les gouvernements travaillistes au cours des années 1997 à 2010. Cette politique pénale aurait eu des conséquences, non seulement sur l'organisation des

---

<sup>618</sup> Benoît FRYDMAN, « Le management judiciaire comme alternative à la procédure », *Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles (ULB)*, Directeur du Centre Perelman de Philosophie du Droit.

<sup>619</sup> Nicolas d'HERVE, « La magistrature face au management judiciaire », *RSC* 2015, p.49

<sup>620</sup> Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *Revue française d'administration publique* n°125, 2008, p.121-131 ; Evelyne LANDE et Sébastien ROCHER, « 25 ans de réformes comptables au service du management public », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3 | 2008, mis en ligne le 13 mai 2011, consulté le 05 mai 2016. URL : <http://pmp.revues.org/1065>

<sup>621</sup> V. notamment : Benoît FRYDMAN, Emmanuel JEULAND, *Le nouveau management judiciaire et l'indépendance des juges*, Dalloz, 2011 ; Thierry MARCHANDISE (dir.), *Quel management pour quelle justice ?*, Larcier, première édition 2013 ; Pascal BLASQUEZ et Guillaume BLASQUEZ, *Le management dans les services judiciaires*, Berger-Levrault, 2017

<sup>622</sup> EMMA Bell, « Criminal justice and neoliberalism », cité par Jean-Claude SERGENT, [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)

structures chargées de l'action pénale, mais aussi sur l'affectation des moyens adossée aux résultats obtenus<sup>623</sup>.

Ces procédés du nouveau management public ont également eu pour effet d'installer le paradigme de l'efficacité au cœur du système de la justice pénale. L'introduction des préceptes du nouveau management public dans l'administration de la justice en général et de la justice pénale en particulier se manifeste d'abord par l'adoption de nouveaux procédés opératoires : organisationnels, processuels et procéduraux. Virginie GAUTRON<sup>624</sup> a pu ainsi souligner l'importance « des dispositions » de la LOLF qui « assurent l'emprise croissante des préceptes du nouveau management public » sur « les réformes procédurales et organisationnelles » de la justice pénale. Cécile VIGOUR<sup>625</sup> résume cette traduction concrète du management dans le fonctionnement quotidien de la justice en affirmant, très justement, que « la mise en œuvre d'une rationalité de type managérial se caractérise par l'attention aux outils de gestion, à la mesure de performance (grâce à la création d'indicateurs), à l'évaluation de l'action (par la mise en place de contrôles *ex post*), à l'efficacité, à la maîtrise des coûts de l'action publique (impliquant un raisonnement fondé sur le calcul coût/bénéfice), à la relation à l'utilisateur et à la gestion du personnel.» Dans le même ordre d'idées, Benoit FRYDMAN identifie, à son tour, trois principaux instruments caractéristiques de la managérialisation de la Justice. Selon cet auteur, « il s'agit des indicateurs, du *benchmarking* et de l'*audit* ou évaluation. » Ensuite, le nouveau management appliqué à la justice pénale opère, par voie « d'hybridation », une transformation des valeurs des acteurs du système pénal.

**160. Les principes d'organisation et de fonctionnement.** En terme organisationnel, le nouveau management public a induit, au pénal notamment, la mise en place de nombreux instruments qui accompagnent la gestion quotidienne du système. Parmi ces instruments, on peut citer, au plan local, la mise en place de tableaux de bord statistiques, la rationalisation de la gestion des moyens affectés aux procédures pénales (frais de justice), les comparaisons entre les juridictions de même catégorie au plan local et national, le fameux « *benchmarking* » et, l'informatisation et l'automatisation de la gestion certaines procédures.

---

<sup>623</sup> Idem

<sup>624</sup> Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 26 juillet 2014. URL : <http://champpenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champpenal.8715

<sup>625</sup> Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société* 63-64/2006, p.425-455

**161. Les tableaux de bord statistiques.** Destinés à suivre l'évolution de l'activité pénale de chaque juridiction, ces outils statistiques permettent d'abord de suivre et de rendre compte de l'activité. Ces tableaux de bord statistiques sont également devenus les éléments autour desquels se construisent les « dialogues de gestion », c'est - à - dire les échanges périodiques et systématiques institués entre les cours d'appel et l'administration centrale d'une part, et entre les arrondissements judiciaires et les cours d'appel d'autre part, au sujet de la performance et des moyens des juridictions. Ces tableaux de bord retracent le volume des flux de procédures à travers de nombreux indicateurs quantitatifs : nombre de procédures reçues au Bureau d'ordre au cours d'une période déterminée, nombre d'affaires fixées en attente de jugement, nombre de jugements correctionnels en attente de signification, taux d'alternatives aux poursuites, taux de poursuites simplifiées, taux de poursuites ordinaires, taux de classements sans suite, taux de réponse pénale... De façon plus générale, comme le souligne Evelyne SERVERIN, on sait « qu'en s'associant à la gestion, la statistique ne s'est pas limitée à recueillir passivement des données. Elle a contribué, et contribue encore, à améliorer le fonctionnement des services, introduisant la notion de « qualité » de la gestion au sein même de la fonction statistique.»<sup>626</sup> Les modalités de la réponse pénale traitées statistiquement constituent, dans cette logique de mesure et de contrôle de l'activité pénale des juridictions, des indicateurs incontournables dans l'appréciation de la performance des entités évaluées.

**162. Le contrôle des coûts de la justice.** Le Projet annuel de performance annexé au projet de budget 2018 du Programme 166 (justice judiciaire) de la Mission Justice définissait son troisième objectif comme étant de « moderniser la gestion de la justice ». Le premier des deux indicateurs mis en place pour évaluer cet objectif est la « dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale ». La performance de la justice est donc directement liée à la capacité de l'institution à maîtriser les frais de justice. « Les frais de justice afférents à l'action pénale payés en 2016 sont de 437,2 M€ », selon le Projet annuel de performance annexé au projet de budget 2018 du Programme 166. Les frais de justice, au pénal, sont la conséquence du volume des affaires traitées et de la complexité des investigations engagées pour élucider les affaires. Les résultats parfois spectaculaires de la police scientifique et technique sont déterminants et souvent indispensables dans l'aboutissement de certaines affaires criminelles ou complexes. Ces investigations scientifiques et techniques utilisent les technologies les plus avancées génératrices de coûts financiers très élevés. Or, les frais de justice restent un sujet de critiques dans la gestion de la justice. Dans son rapport portant sur les frais de justice rendu en septembre

---

<sup>626</sup> Evelyne SERVERIN, « Quelles mesures pour la justice ? », in Loïc CADIET et Laurent RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003, p.49

2014, la Cour des comptes relevait « une gestion des crédits peu conforme à la LOLF. »<sup>627</sup> Elle déplorait, surtout, « l'absence de suivi des engagements » de dépenses en matière de frais de justice. L'importance de cet indicateur de la dépense moyenne de frais justice par affaire met en lumière l'une des contradictions que portent la politique pénale contemporaine. D'un côté, la justice doit traiter toutes les affaires y compris en ayant recours aux progrès de la science et de la technique, de l'autre, elle doit veiller à maîtriser les coûts de son action et, notamment, les frais de justice. En pratique, sur le terrain, cela se traduit par la recherche permanente du meilleur coût lorsqu'il s'agit d'initier une investigation ou un acte susceptible d'entraîner un coût en termes de frais de justice. Dans certains cas, cette suggestion aux coûts des actes d'investigation, peut relativiser ou amoindrir l'indépendance du juge dans la conduite de ses affaires. La question de la maîtrise des coûts de la justice illustre l'imprégnation des préceptes du nouveau management judiciaire dans l'administration de la justice pénale. Ainsi, la Direction des services judiciaires (DSJ) soulignait dans son Projet annuel de performance annexé au budget 2018 que « la trajectoire [budgétaire] 2017-2020 prend en compte une volonté des parquets de recourir le plus possible à ces réponses plus qualitatives dont l'impact sur les auteurs est plus prégnant tout en maîtrisant ce recours compte tenu de son coût (frais de justice et temps parquet et greffe) »

**163. Les comparaisons entre juridictions.** La comparaison entre les juridictions ou services de même niveau appelé « *benchmarking* »<sup>628</sup> est conçu comme « un outil d'amélioration continue de la performance »<sup>629</sup>. Le *benchmarking* constitue l'une des caractéristiques du nouveau management judiciaire. La comparaison qu'il institue est censée créer une dynamique concurrentielle de nature à favoriser une meilleure performance pour chaque juridiction comparée. En matière pénale, la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) publie une série de documents statistiques destinés, notamment, à permettre des comparaisons entre juridictions à l'échelle nationale ou régionale. Les modalités de la réponse pénale sont parmi les indicateurs de comparaison habituellement utilisés. A titre d'illustration, « l'observatoire des juridictions ... présente l'écart entre le taux de poursuites observé (hors OP) et le taux de poursuites attendu compte tenu du contentieux »<sup>630</sup>. Les écarts positifs ou négatifs observés par rapport à la « norme » de référence sont marqués par un code couleur allant du vert au rouge. Le *benchmarking* permet, dans le cadre des dialogues de gestion entre le responsable du

---

<sup>627</sup> Cour des comptes, *Frais de justice depuis 2011*, septembre 2014

<sup>628</sup> A. ETTORCHI-TARDY et M. LEVIF, « Le *benchmarking* : une méthode d'amélioration continue de la qualité », *Pratique et organisation des soins*, 2011/1 (Vol.42), p.35

<sup>629</sup> <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>

<sup>630</sup> Cf. <http://www.intranet.justice.gouv.fr/dacg>

programme 166 (justice judiciaire) qu'est le directeur des services judiciaire et les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) que sont les chefs de Cour, d'arbitrer les allocations des moyens budgétaires et humains.

**164. Le rôle des nouvelles technologies.** La rationalisation de la gestion du système pénal s'appuie aussi sur la mise en place de systèmes d'information dédiés à l'activité pénale. Ces systèmes d'information jouent d'abord un rôle de structuration et de centralisation de la chaîne pénale. La structuration signifie que ces systèmes permettent un agencement coordonné des principaux acteurs de la chaîne pénale. Le deuxième indicateur destiné à évaluer l'objectif de « moderniser la gestion de la justice » dans le Projet annuel de performance annexé au budget 2018 est le « nombre d'échanges dématérialisés des juridictions avec leurs partenaires ». S'inscrivant dans le premier des cinq chantiers de la justice lancés par la Garde des sceaux, Nicole BELLOUBET, qui est « la transformation numérique de la justice judiciaire », l'objectif de généralisation des échanges dématérialisés entre l'institution judiciaire et ses partenaires institutionnels participe de la démarche de modernisation de la gestion du système judiciaire. La centralisation, quant à elle, traduit le fait que ces systèmes d'information offrent à l'échelon central (les grandes directions centrales du ministère de la Justice) le moyen de disposer des données d'activité produites par les juridictions sur le terrain. Ensuite, les systèmes d'information installés participent à l'essaimage des pratiques et à la démonstration de la modernisation du système. Bénédicte FERY a ainsi démontré dans sa thèse les logiques qui ont accompagné le déploiement de Cassiopée dans les juridictions. Elle a souligné, à ce sujet, que « Cassiopée répond bien aux principes du *New Public Management* en tant qu'il vise la rationalisation des organisations et des pratiques pénales et qu'il s'inscrit dans les dispositifs au service de la traçabilité et de l'évaluation de l'action pénale. Il permet précisément d'apprécier les résultats de l'action publique pénale au regard de ses objectifs et s'inscrit dans cette mesure dans les dispositifs supportant une légitimité pénale fondée sur l'action mise en œuvre. »<sup>631</sup>

**165. Management et efficacité du système pénal.** L'objectif assigné à ces innovations dans les modes d'organisation et de gestion de la justice pénale est donc d'accroître la performance du système et son efficacité. Benoît FRYDMAN affirme ainsi que « cette politique de l'action publique a pour objectif d'améliorer les rendements et les performances des fonctionnaires et

---

<sup>631</sup> Bénédicte FERY, *Gouverner par les données ? : Pour une analyse des processus de traduction dans l'usage des systèmes d'information : Déploiement et utilisations de Cassiopée dans l'Institution pénale*, Thèse pour le doctorat en Science politique, Université de Versailles St Quentin-en-Yvelines, septembre 2015, P.304

des services publics en mettant en place les instruments de mesure et de contrôle adéquats pour assurer la production à moindre coût (donc économe des deniers publics) de services de meilleure qualité, qui satisfassent davantage les usagers, rebaptisés « clients » pour l'occasion.»<sup>632</sup> Le nouveau management public appliqué au système judiciaire repose ainsi sur le principe de l'évaluation de la performance de chaque juridiction. Ces procédés du nouveau management public ont, de fait, installé le paradigme de l'efficacité au cœur du système de la justice pénale.<sup>633</sup> Selon Jean-Raphael ALVENTOSA<sup>634</sup>, dans le secteur public, « la performance désigne le résultat atteint ou le résultat optimal, au sens large, dans ses différentes dimensions : économie, efficience, efficacité, qualité, pertinence. »

Ce mouvement de modernisation qui a affecté l'appareil judiciaire français et son fonctionnement<sup>635</sup> est également apparu dans toute l'Europe à la faveur de multiples facteurs mis en évidence, notamment, par les nombreux travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). En effet, l'impulsion donnée par la CEPEJ, notamment par sa démarche d'évaluation comparée des systèmes judiciaires européens, a contribué à installer une logique de qualité dans l'administration de la justice. Comme l'analyse Benoît FRYDMAN<sup>636</sup>, l'accompagnement apporté aux pays de l'Europe de l'Est après la chute du mur de Berlin dans la reconstruction de leurs systèmes judiciaires a abouti à l'élaboration puis à la diffusion d'un modèle d'organisation et de fonctionnement de la justice tourné vers la quête de l'efficacité. Après son appropriation par les instances de l'Union européenne, ce modèle est devenu le cadre d'évaluation de tous les systèmes judiciaires européens. Marco VELICOGNA a ainsi souligné, dans son rapport sur « l'utilisation des technologies de l'information et de la

---

<sup>632</sup> Benoit FRYDMAN, « Le management judiciaire comme alternative à la procédure », Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles (ULB), Directeur du Centre Perelman de Philosophie du Droit.

<sup>633</sup> Christian MOUHANNA, contribution à la « Table ronde 1 – L'accélération du temps judiciaire : mesures, enjeux, comparaisons internationales », in *Justice : état des savoirs. Un dialogue entre les chercheurs et le ministère de la justice*, Ministère de la Justice, 2014, p.14

<sup>634</sup> Jean-Raphael ALVENTOSA, *Les outils du management public*, L.G.D.J., 2012, p.18

<sup>635</sup> Cf. Aude LEJEUNE, Pierre NOREAU (dir.), *Révolutionner la justice : constat, mutation et perspectives*, Journées Maximilien-Caron, Montréal, Thémis, 2010 - XVII

<sup>636</sup> Benoit FRYDMAN, « Le management comme alternative à la procédure », Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles (ULB), [http://www.philodroit.be/IMG/pdf/nouveau\\_management-2.pdf](http://www.philodroit.be/IMG/pdf/nouveau_management-2.pdf)

communication dans les systèmes judiciaires européens », <sup>637</sup> parmi ces facteurs, le rôle significatif joué par « l'émergence d'une nouvelle gestion publique » dans le développement de la vision d'une administration de la justice ouverte aux préoccupations de la performance et de l'efficacité – au nouveau management public.

**166. Modes de poursuite et hybridation des valeurs.** La question de l'adéquation entre les valeurs traditionnelles sur lesquelles se fonde la justice et l'application des préceptes du management suscite de nombreux débats dont témoignage une abondante littérature sur le sujet. <sup>638</sup> Il y aurait donc une certaine rationalité managériale dans la gestion de la pénalité en France et en Europe. Renaud COLSON et Steward FIELD <sup>639</sup> ont fait le constat de cette « inflexion managériale de la pénalité » en France et en Angleterre. Il semble toutefois, que cette orientation touche l'ensemble des pays européens comme l'illustrent les travaux comparatifs de la CEPJ. Plus qu'une inflexion, il s'agit, en réalité, d'une tendance lourde du fonctionnement du système pénal. Selon Renaud COLSON et Steward FIELD, en Angleterre d'abord, en France ensuite, une rationalité gestionnaire soucieuse d'économie, d'efficacité et d'effectivité contribue à une transformation de la justice pénale. Cette transformation met l'accent sur la satisfaction des clients (au rang desquels les victimes) ou encore l'introduction d'instruments d'évaluation des résultats susceptibles d'orienter la compétition entre services. Le consumérisme et sa logique s'introduisent ici dans la justice pénale.

En termes de valeurs, il apparaît que la « managérialisation » de la justice pénale n'affecte pas seulement les structures judiciaires et leur mode de fonctionnement. L'introduction du management dans la justice affecterait également en profondeur à la fois les finalités de l'action [judiciaire] ainsi que la représentation qu'en font les acteurs du système eux-mêmes. En effet, « le management n'est pas, en dépit du modeste costume dans lequel il s'est présenté souvent jusqu'ici, une simple technique, une collection de recettes. C'est une

---

<sup>637</sup> Marco VELICOGNA, « L'utilisation des technologies, de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens », CEPEJ, V. aussi Gar Yein Ng, Marco Velicogna et Cristina Dallara, « Suivi et évaluation du système judiciaire : Une étude comparative », CEPEJ, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej>

<sup>638</sup> Benoit FRYDMAN et Emmanuel JEULAND, *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Dalloz 2011 ; « Le management de la justice : un défi à l'indépendance de la justice ? », *Revue de la Faculté de droit et de criminologie de l'Université Libre de Bruxelles* n°1/ 2014 ; Thierry MARCHANDISE (dir.), *Quel management pour quelle justice ?*, Larcier 2012

<sup>639</sup> Renaud COLSON et Steward FIELD, *Les transformations de la justice pénale. Une comparaison franco-anglaise*, L'Harmattan, 2011

nouvelle logique, un ensemble organisé de dispositifs stratégiques, qui a la vocation et peut-être la puissance de réguler l'ensemble des comportements, par le recours à des normes et à des instruments radicalement différents des règles et des procédures juridiques. »<sup>640</sup> C'est également ce que constate Jean DANET qui affirme que le nouveau management judiciaire « introduit de nouvelles valeurs et en tout cas il récuse les anciennes »<sup>641</sup>. Cette transformation des valeurs se manifeste au moins sur deux plans. Elle se manifeste d'abord à travers la considération du rôle et de la place de « l'administration »<sup>642</sup> dans le fonctionnement de la justice. Cette prise en compte du rôle du management des juridictions peut être illustrée à travers l'idée que la juridiction n'est plus perçue seulement comme un espace de production de décisions judiciaires fondées en droit, mais aussi comme une organisation soumise à des contraintes internes et externes (budgétaires, légales, locales...) qui justifient la mise en place de stratégies et des processus de gestion pour une meilleure efficacité de son action. C'est le passage d'une rationalité juridique et procédurale à une rationalité managériale.<sup>643</sup> Ensuite et corrélativement à l'importance reconnue aux techniques de management, les acteurs du système intègrent avec plus ou moins de résistance<sup>644</sup> la qualité de manager dans leurs « éthos » professionnel.<sup>645</sup> Cette transformation de l'identité professionnelle des acteurs judiciaires du système pénal est particulièrement perceptible dans les fonctions des magistrats du parquet pour lesquels le rôle de pilotage de la chaîne pénale est devenu essentiel.<sup>646</sup>

Toutefois, les valeurs traditionnelles qui alimentent le fonctionnement du système pénal n'ont pas disparu. Au contraire, elles se sont associées aux valeurs induites par cette recherche d'efficacité adossées à une rhétorique managériale partagée par toute la sphère du public. En réalité, ce que Emmanuel JEULAND appelle la « concurrence de normativité » pour désigner la confrontation des deux logiques en face : la logique d'indépendance de la justice assise sur la

---

<sup>640</sup> Benoit FRYDMAN, « Le management judiciaire comme alternative à la procédure », Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles (ULB), [http://www.philodroit.be/IMG/pdf/nouveau\\_management-2.pdf](http://www.philodroit.be/IMG/pdf/nouveau_management-2.pdf)

<sup>641</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, 2010, p.110

<sup>642</sup> Loïc CADIET, *Une administration pour la justice*, Rapport du Club des juristes, 2014

<sup>643</sup> Benoit FRYDMAN, « Concilier le management avec les valeurs du judiciaire? » Working Papers du Centre Perelman de Philosophie du Droit, 2012/04, <http://www.philodroit.be>

<sup>644</sup> Nicolas d'HERVE, « La magistrature face au management judiciaire », *RSC* 2015, p.49

<sup>645</sup> Cécile VIGOUR, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société* 63-64/2006, p.425-455

<sup>646</sup> Philip MILBURN, « Les procureurs de la République : passeurs de justice ou gestionnaires des politiques pénales ? », *Droit et Société* n°74/2010, p.73

légitimité des normes juridiques et la logique managériale fondée sur la valeur d'efficacité, n'est autre qu'une hybridation non encore achevée des deux logiques. La diversification des modes de poursuite traduit parfaitement ce processus d'interpénétration des deux logiques. D'un côté, elle offre une réponse judiciaire répondant à la demande sociale de simplification, de compréhension et de délai raisonnable des décisions judiciaires. De l'autre, elle constitue un levier pour une gestion maîtrisée des moyens et des processus de traitement des délits.

En définitive cette hybridation des valeurs annonce et laisse apparaître déjà une transformation du procès pénal et du mode d'administration des juridictions. Ce processus de transformation est d'autant plus avancé qu'il coïncide avec le schéma de la gestion publique introduit par la LOLF.

## 2.) – L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE DU SYSTEME PENAL

**167. La nouvelle gestion pénale à travers la LOLF.** Pour l'ensemble de l'administration publique française, la LOLF a constitué un changement majeur dans l'approche de la gestion publique. Jean-Raphaël ALVENTOSA soulignait que la LOLF « pousse au management, vers une logique de performance et une culture de résultat.»<sup>647</sup>

Dans son application à la justice, la LOLF a suscité et suscite encore des interrogations sur sa compatibilité avec la « singularité » de la justice. Dès 2005, le Sénateur Roland du LUART<sup>648</sup> recherchait dans son rapport rendu au nom de la commission du Budget du Sénat les modalités adéquates pour « concilier l'indépendance de l'autorité judiciaire avec une culture de gestion ».

*« La LOLF s'inscrit donc dans le cadre d'une réflexion générale sur le sens et les modalités de l'action publique. Si elle est destinée à s'appliquer à l'ensemble des administrations publiques, elle est également susceptible de produire des effets spécifiques sur l'institution judiciaire, en rapport avec la spécificité de cette dernière. En particulier, bien que ne constituant pas une politique explicite de la qualité, elle peut vraisemblablement contribuer de diverses manières à l'amélioration de la qualité de la justice, en ce qu'elle offre des*

---

<sup>647</sup> Jean-Raphaël ALVENTOSA, *Les outils du management*, LGDJ, 2012, p.21

<sup>648</sup> Roland du LUART, *Rapport d'information n°478 fait au nom de au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire*, présenté le 13 juillet 2005

*instruments pour impulser une démarche d'amélioration de la qualité de la production et du service public dans tous les domaines de la dépense publique. »<sup>649</sup>*

La mise en œuvre de la LOLF au Ministère de la Justice a donc contribué de façon très significative à l'émergence d'une culture managériale au sein du système judiciaire. Virginie GAUTRON<sup>650</sup> a pu ainsi souligner l'importance « des dispositions » de la LOLF qui « assurent l'emprise croissante des préceptes du nouveau management public » sur « les réformes procédurales et organisationnelles » de la justice pénale.

Le lien entre la logique de performance et d'évaluation consubstantielle à la LOLF et les modes de poursuite appliqués au traitement des délits apparaît à travers les indicateurs de performance définis pour l'évaluation de la justice pénale. Dans son rapport rendu sur le traitement en temps réel et les bureaux d'enquêtes, l'IGSJ relève que « la sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice a disposé, à partir de 1998, d'un nouvel indicateur essentiel, celui des "affaires poursuivables", qui objective ses résultats en évaluant le "taux de réponse pénale". Cet indicateur a tout d'abord permis à la justice de ne plus être soumise à des évaluations de son activité reposant sur des bases non pertinentes. Lors de la mise en œuvre de la LOLF, il est devenu ensuite un indicateur de performance destiné à évaluer l'objectif d'amplification de la réponse pénale du programme 166 ; à ce titre, il concourt à la détermination annuelle des moyens alloués aux juridictions. Les tableaux de bord se développent au sein des juridictions. »<sup>651</sup> En termes d'approche du management de la justice pénale, le constat posé par l'Inspection générale des services judiciaires révèle, d'une part, que la justice pénale est désormais soumise à une évaluation de sa performance sur la base d'indicateurs qui lui sont propres et, d'autre part, que l'allocation des moyens est sensée être liée aux performances accomplies.

---

<sup>649</sup> Sophie HARNAY (dir.), *Analyse économique de la mise en œuvre de la LOLF (Loi Organique Relative aux Lois de Finances du 1er août 2001) au Ministère de la Justice, Synthèse*, Mission de recherche Droit et Justice, 2004

<sup>650</sup> Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 26 juillet 2014. URL : <http://champpenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champpenal.8715

<sup>651</sup> Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), *Rapport. Mission d'étude sur le traitement en temps réel des procédures pénales et les bureaux d'enquêtes*, n°28-14, juin 2014, p.22

**168. Performance et taux de réponse pénale.** Parmi les indicateurs définis pour l'évaluation de la justice pénale, le « taux de réponse pénale » a été pendant de nombreux exercices budgétaires l'agrégat phare de la performance de la justice pénale.<sup>652</sup> Or, le « taux de réponse pénale » qui évalue le rapport entre le nombre d'affaires poursuivables, c'est-à-dire celles pour lesquelles les éléments constitutifs de l'infraction sont constitués et leurs auteurs identifiés, et le nombre d'affaires ayant effectivement reçu une réponse pénale (poursuite ou alternative aux poursuites), constitue, très clairement, l'expression du systématisme pénal. Plus les affaires poursuivables reçoivent de façon systématique une réponse pénale (autre que le classement sans suite), plus le taux de réponse pénale est élevé. Et, la systématisation de la réponse pénale a elle-même besoin, de ce fait, de la diversification des modes de poursuite sans laquelle la justice pénale ne pouvait absorber les flux et offrir une réponse rapide et de qualité. C'est ainsi que ce taux de réponse pénale est devenu excessivement élevé au fil de l'accentuation du systématisme, au point de ne plus être réellement significatif pour l'évaluation du système.<sup>653</sup>

A compter de la loi des finances pour 2015, l'indicateur du « taux de réponse pénale » a été supprimé. En revanche, l'indicateur du « taux d'alternative aux poursuites » a été maintenu et son importance soulignée. En effet, selon l'exposé du Projet annuel de performance du programme 166 de la « Mission Justice judiciaire » annexé au projet de loi des finances pour 2015, « pour faire face au flux et continuer à en assurer un traitement fluide, les tribunaux ont assez massivement utilisé les mesures alternatives, compositions pénales ainsi que des poursuites simplifiées (ordonnances pénales et comparution en reconnaissance préalable de culpabilité) comme leviers d'action. »<sup>654</sup> La corrélation établie entre la diversification des modes de traitement des délits et l'application des principes budgétaires issus de la LOLF illustre ici l'imbrication des logiques de politique criminelle avec les principes du nouveau management judiciaire.

---

<sup>652</sup> L'indicateur du taux de réponse pénale a été abandonné à compter de la loi des finances pour 2015. Il a été remplacé par celui du « Taux d'alternatives aux poursuites » qui mesure la part des affaires poursuivables orientées en mesures alternatives aux poursuites, par rapport à l'ensemble de la réponse pénale.

<sup>653</sup> Le taux de réponse pénale a été de 89% en 2011, de 89,2% en 2012 et 89,6% en 2013. Ce taux est de 94,2% en 2013, en ce qui concerne les affaires mettant en cause des mineurs (source : DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - Ministère de la Justice, Observatoire de la justice pénale – Chiffres nationaux 2003-2013)

<sup>654</sup> Projet Annuel de Performance (PAP) - Programme 166, Mission Justice judiciaire, PLF pour 2015, <http://www.minefi.gouv.fr>

**169. Performance et délai de traitement des affaires.** Un autre indicateur retenu pour l'évaluation de la qualité et de la performance de la justice pénale est celui de la « durée du procès pénal »<sup>655</sup>. Cet indicateur se trouve inscrit dans les documents budgétaires du programme 166 (Justice Judiciaire) de la « Mission Justice » annexés aux projets de loi de finance de ces dernières années. Dans sa présentation « stratégique des objectifs et indicateurs de performance » dans le cadre du projet annuel de performance annexé à la loi des finances pour 2016, le directeur des services judiciaires exposait que « la qualité et l'efficacité de la justice sont notamment appréciées à l'aune des délais de traitement, qu'il s'agisse de procédures civiles ou de procédures pénales. Les délais de traitement des affaires doivent pouvoir être réduits sans nuire à la qualité des décisions rendues. » Cet indicateur du délai de traitement est donc adossé à l'objectif de « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables » inscrit au projet annuel de performance du programme 166. Et, parmi les sous-indicateurs mis en place pour mesurer cet objectif figure « le délai moyen de traitement des procédures pénales (du point de vue de l'utilisateur).»<sup>656</sup> Selon les données fournies par le Casier Judiciaire National, le délai de réponse pénale correspondant « à la durée écoulée (en mois) entre la date des faits<sup>657</sup> et la date de la condamnation »<sup>658</sup> est, en 2013, de 6,8 mois lorsque les affaires ont été traitées en composition pénale alors qu'il est de 11,1 mois lorsque les affaires ont été orientées en audience de jugement correctionnelle. Cet écart significatif dans la durée de traitement des dossiers pénaux en fonction de la modalité de réponse pénale choisie illustre l'impact des modalités alternatives de traitements des délits dans la construction de la performance de la justice pénale. Il illustre aussi, de façon nette, le lien entre la logique de performance instituée par la LOLF et la diversification des modes de poursuite qui en est le support en matière de justice pénale.

**170. Indicateurs de performance développés par Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).** La Commission européenne pour l'efficacité de la justice

---

<sup>655</sup> V. Mission Justice. Programme Justice Judiciaire, objectif n°2 : « Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale ; Indicateur 2.1 : Délai moyen de traitement des procédures pénales »  
<http://www.minefi.gouv.fr>

<sup>656</sup> Cf. PLF pour 2012

<sup>657</sup> « ...Présumée correspondre à la date de saisine de la juridiction », selon la présentation faite dans le cadre du PAP annexé à la loi des finances pour 2015

<sup>658</sup> DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - Ministère de la Justice, *Observatoire de la justice pénale – Chiffres nationaux 2003-2013*, [www://justice.gouv.fr](http://www://justice.gouv.fr)

(CEPEJ) a, pour sa part, « développé deux indicateurs permettant d'évaluer l'activité des tribunaux au niveau européen. Le premier indicateur est le taux de variation du stock d'affaires pendantes (*Clearance Rate*). Il permet de mesurer en termes d'efficacité la capacité des tribunaux de traiter le nombre d'affaires entrantes. Le second indicateur est la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*Disposition Time*). Il permet de mesurer le temps estimé nécessaire pour clore une affaire. L'évaluation de l'efficacité des tribunaux nécessite d'étudier les deux indicateurs ensemble afin de permettre la réalisation d'une première image de l'efficacité des tribunaux dans un pays. »<sup>659</sup>

Les indicateurs d'efficacité définis par la CEPEJ, ancrés sur la mesure du temps judiciaire, constituent, en pratique, la résultante des moyens alloués aux juridictions et des choix opérés dans leur utilisation. Ils sont également la conséquence des modes de poursuite choisis dans les affaires. Le choix d'une procédure simplifiée comme la comparution sur reconnaissance de culpabilité (CRPC) ou celui d'une procédure longue comme celle de l'instruction préparatoire influent, nécessairement, sur le délai d'écoulement des stocks d'affaires et sur la variation de ces stocks. En revanche, ces indicateurs ne permettent pas d'évaluer le niveau de graduation et d'individualisation de la réponse pénale qui sont des critères qualitatifs de la justice pénale.

La tendance à la diversification des modes de traitements des affaires pénales induite par la mise en œuvre des indicateurs de performance est également observée à l'échelle de l'Europe. Les éléments rapportés par le rapport de Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) permettent de relever que ce mouvement de diversification des modes de traitement des délits est une tendance forte adoptée par de nombreux pays face aux mêmes phénomènes de massification des contentieux pénaux et de demande d'une réponse pénale plus certaine.

En fait, pour atteindre l'objectif de rendre plus efficace la répression de la délinquance, les réformes engagées se sont orientées vers trois axes qui sont : la systématisation et l'aggravation de la répression, le renforcement des pouvoirs des échelons police/parquet de la chaîne pénale et la limitation de l'intervention du juge dans la mise en œuvre de cette

---

<sup>659</sup> CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens - Efficacité et qualité de la justice, Les études de la CEPEJ n°23*, édition 2016 (données 2014), p.227

répression<sup>660</sup>. Comme le souligne Jean-Paul JEAN, « face l'augmentation des contentieux partout constatée en Europe, se développent les modes alternatifs de résolution des litiges, la médiation, les traitements simplifiés et négociés des affaires pénales qui évitent l'audience pénale traditionnelle. »<sup>661</sup>

Toutefois, comme l'affirmait le sénateur Roland du LUART dans son rapport sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice, « ... la mesure de la performance impliquée par la LOLF se heurte à la difficulté de mesurer objectivement la « qualité » des décisions juridictionnelles, même s'il convient de saluer les efforts entrepris en ce domaine. »<sup>662</sup>

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2.

Le mouvement de diversification des modes de poursuite s'est accompagné, de manière insidieuse et irréversible, d'un important apport théorique autour de l'évolution de la délinquance et des moyens de sa répression. Sans avoir été théorisée, en tant que telle, par les grands courants de politique criminelle, la diversification des modes de poursuite trouve une filiation dans les théories construites autour de la notion, très utilisée en France dans le discours politique depuis la fin des années 1970, d'insécurité. Ces discours de politique criminelle prônant le systématisme pénal, la tolérance zéro et la simplification des modes de traitement pénaux, se sont également développés dans d'autres pays que la France.

D'autres approches, dites néo-libérales, abordent la répression des infractions pénales en insistant sur l'idée des « choix rationnel » qui guideraient les actions criminelles. En contrepartie de cette rationalité criminelle, les politiques de répression porteraient l'accent sur la dissuasion en multipliant les moyens de la répression afin de garantir la promptitude, certitude et la sévérité de la sanction pénale.

---

<sup>660</sup> V. Renaud COLSON et Steward FIELD, *Les transformations de la justice pénale. Comparaison franco-anglaise*, L'Harmattan, 2011

<sup>661</sup> Jean-Paul JEAN, « La justice pénale en Europe dans le rapport 2010 de la CEPEJ », *AJ pénal*, Décembre 2010, pp542-544

<sup>662</sup> Roland du LUART, *Rapport d'information n°478 fait au nom de au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire*, présenté le 13 juillet 2005

Enfin, la diversification des modes de poursuite n'est pas détachable de l'imprégnation du managérialisme judiciaire. Les notions d'efficacité et de performance sont désormais installées au cœur de l'administration de la justice pénale. L'efficacité de la justice pénale requiert à la fois une meilleure utilisation des ressources allouées, une meilleure organisation des relations entre les différents acteurs de la chaîne pénale et, une meilleure prise en compte du justiciable.

## CONCLUSION DU TITRE 1

**171. Une diversification encore inachevée.** La diversification de la réponse pénale apparaît non pas comme un phénomène isolé et conjoncturel mais, au contraire, comme la manifestation des évolutions du système pénal en général et du procès pénal en particulier. Elle est à la fois le reflet de la transformation des pratiques judiciaires accompagnées par des réformes législatives successives<sup>663</sup> et, l'une des traductions opératoires des politiques criminelles contemporaines<sup>664</sup>. Ces dernières sont elles-mêmes tributaires des discours politiques et des idées dominantes en matière de répression des infractions. Et, il semble que cette diversification ne soit pas encore achevée comme le démontrent les dernières innovations en la matière que sont : la création de la transaction par officier de police judiciaire en 2015, l'institution de la convention judiciaire d'intérêts public, et de l'amende forfaitaire en matière délictuelle en 2016. Le débat existant à propos de l'introduction du plaider-coupable en matière criminelle<sup>665</sup> démontre encore l'actualité de ce sujet. Certaines propositions émises dans le cadre des chantiers de la justice lancés par Madame Nicole BELLOUBET, Garde des sceaux, tendent vers une recomposition des modes de poursuite existants. La création d'une nouvelle modalité de poursuite à mi-chemin entre l'ouverture d'information judiciaire et la comparution immédiate, l'extension du champ de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité au domaine fiscal et la fusion de la composition pénale et de la transaction par officier de police judiciaire sont quelques-unes des pistes d'évolution des modes de poursuite suggérées dans les propositions émises. Le projet de création d'un tribunal criminel départemental illustre également l'actualité de la question de l'évolution des modes de traitement des infractions pénales.

Malgré cette actualité de la réflexion et des pratiques autour de l'évolution des modalités procédurales de traitement des délits, dans un souci affiché d'efficacité de la répression, la notion de « mode poursuite » à cerner et à construire.

---

<sup>663</sup> Philippe POUGET, « La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal* novembre 2013, p.573

<sup>664</sup> Christine LAZERGES, « La dérive de la procédure pénale », *RSC* 2003, p.644

<sup>665</sup> Philippe LEGER, *Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale*, La documentation Française, septembre 2009

## TITRE 2

---

### LA NOTION DE « MODES DE POURSUITE »



**172. Quels contours pour la notion de « modes de poursuite » ?** Lorsqu'on évoque l'expression de « modes de poursuite », on perçoit presque intuitivement sa résonance dans le champ de l'action pénale. Elle renvoie à la pratique judiciaire du traitement des infractions, c'est-à-dire à la manière dont la justice pénale répond concrètement aux infractions constatées par la police judiciaire. Or, on sait depuis le code d'instruction criminelle, que « l'action publique » tend à « l'application des peines »<sup>666</sup>. Pourtant, les contours théoriques de la notion de « modes de poursuite » sont fuyants et, son positionnement dans le cours du procès pénal ainsi que sa nature et ses enjeux pour la perception du procès pénal contemporain restent à préciser. C'est donc à la fois à travers les prescriptions procédurales qui encadrent le procès pénal et la mécanique de l'organisation et du fonctionnement du « système pénal »<sup>667</sup> que peut s'inscrire l'approche des modes de poursuite.

**173. La vocation opératoire des modes de poursuite.** La vocation opératoire de la notion de modes de poursuite fait que l'on en saisit la consistance à travers une approche tout autant théorique qu'organisationnelle et pratique, mais aussi statistique<sup>668</sup> de l'activité des juridictions pénales. L'approche statistique (chap.1) permet de visualiser l'évolution induite par la diversification des modes de poursuite dans l'activité répressive des tribunaux. La dimension théorique oblige à situer sa définition (chap.2) dans le cadre de la théorie de l'action publique.

---

<sup>666</sup> Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale stipule que « l'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquelles elle est confiée par la loi ».

<sup>667</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La découverte, 2008

<sup>668</sup> Cf. DACG – Pôle Evaluation des politiques pénales – Données nationales, octobre 2014

**174. La lecture statistique de l'activité pénale des juridictions.** A la différence d'autres notions très anciennes et ancrées dans la procédure pénale, telles que les notions d'opportunité des poursuites, de présomption d'innocence, de séparation des fonctions de poursuite et de jugement, de droits de la défense et tant d'autres, qui traduisent des principes substantiels qui encadrent le procès pénal, la notion de « modes de poursuite », au contraire, comporte surtout une dimension très pratique et relativement nouvelle dans son acception contemporaine. Les modes de poursuite se caractérisent par leur vocation opératoire. Dès lors, chercher à les appréhender dans la réalité de l'activité judiciaire aboutit inévitablement à poser un regard évaluatif de l'activité pénale des juridictions. Il faut donc chercher à en saisir la consistance et la portée réelle à travers une approche organisationnelle, pratique et processuelle du fonctionnement quotidien des juridictions répressives. Mais, c'est surtout à travers les données statistiques<sup>669</sup> issues de l'activité de ces juridictions (section 1) que l'évolution et la réalité des modes de poursuite peuvent être appréhendées (section 2).

---

<sup>669</sup>Idem



**175. Statistiques pénales et évaluation de la justice pénale.** Chaque année, la justice pénale produit une multitude de données statistiques se rapportant à l'activité pénale des juridictions. Ces données sont, soit agrégées dans des documents de synthèse<sup>670</sup> ou dans des systèmes d'information centralisés au niveau national, soit constituées en tableaux de bord destinés au pilotage local des juridictions. Historiquement, la production des statistiques pénales semble indissociable du principe post-révolutionnaire d'une justice qui devait mesurer et rendre compte, de façon systématique, de son activité. La statistique retraçant l'activité pénale des juridictions se rattache ainsi à une longue histoire de l'administration de la justice pénale dont il paraît possible de présenter les étapes les plus marquantes. Le survol de l'évolution des cadres statistiques de l'activité pénale des juridictions (§1) permet, dès lors, d'en saisir les enjeux dans le contexte contemporain de l'administration de la justice de la justice pénale (§2).

#### §1- L'EVOLUTION DES CADRES STATISTIQUES DE L'ACTIVITE PENALE

Le développement de la statistique pénale est très lié à la volonté de comptage de l'activité des juridictions pénales dès le XIXème siècle. Il convient alors de retracer cet ancrage historique (A) avant de préciser les instruments de comptage statistique de l'activité pénale des juridictions (B).

##### A). - L'ANCRAGE HISTORIQUE DU RECUEIL DES STATISTIQUES PENALES

**176. Le « compte » de l'activité pénale.** Evelyne SERVERIN souligne que « la justice entrait alors dans le temps de l'évaluation »<sup>671</sup> avec l'institutionnalisation de la mesure de l'activité de la justice pénale grâce à l'utilisation de l'outil statistique et de son instrument : « le compte ». Le « comptage » de l'activité du système pénal a donc comporté comme enjeu, dès le premier tiers du XIXème siècle et au fil des années, « les premières mesures de l'efficacité

---

<sup>670</sup> Ministère de la justice, *Références Statistiques Justice*, Année 2016

<sup>671</sup> Cf. Evelyne SERVERIN, « Quelle mesure pour la justice », in L. CADIET et L. RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, pp49-66

du système. »<sup>672</sup> Mais, il s'avère d'après les travaux historiographiques contemporains que la volonté de mesurer l'activité des juridictions, en particulier en matière pénale, est déjà manifeste bien avant la révolution. Emmanuel BERGER<sup>673</sup> souligne ainsi que « la statistique judiciaire n'est pas une création de la Révolution. Elle fait l'objet de plusieurs expériences sous l'Ancien Régime. L'ordonnance de 1670 demande aux procureurs du roi un relevé semestriel des crimes et délits. »

**177. La mesure des flux pénaux.** L'exigence de mesure des flux, des stocks et des délais de l'activité des juridictions pénales s'est ainsi imposée et s'est amplifiée tout au long des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles. La mise en place dès 1825 des « cadres du parquet » suivie de la création du « compte général de l'administration de la justice »<sup>674</sup> et sa publication à partir de 1827, pour les données de 1825, dans une « conception centralisatrice de la production des nombres »<sup>675</sup>, a constitué une évolution importante dans la prise en compte de la statistique comme élément d'appréciation de l'activité pénale au sein du ministère de la justice. On remarque que, dès cette époque, la place et le rôle du parquet sont centraux dans l'équilibre du système et l'appréciation de son efficacité<sup>676</sup>. Il est néanmoins patent que la volonté d'établir

---

<sup>672</sup> Bruno Aubusson de Cavarlay, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoire & mesure* [Online], XXII - 2 | 2007, Online since 01 December 2010, connection on 25 November 2012. URL : <http://histoiremesure.revues.org/2493>

<sup>673</sup> Emmanuel Berger, « Les origines de la statistique judiciaire sous la Révolution », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies* [En ligne], Vol. 8, n°1 | 2004, mis en ligne le 20 février 2009, consulté le 16 septembre 2014. URL : <http://chs.revues.org/517> ; DOI : 10.4000/chs.517

<sup>674</sup> Le compte général de l'administration de la justice n'a disparu qu'en 1981 pour être remplacé par l'annuaire statistique de la justice

<sup>675</sup> Cf. Evelyne SERVERIN, « Quelle mesure pour la justice », in L. CADIET et L. RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, pp49-66 ; à propos de la création en 1973 de la Division statistique de la direction générale de l'administration et de l'équipement du ministère de la justice ; V ; aussi AUBUSSON de CAVARLAY Bruno, « De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée ». In: *Déviante et société*. 1998 - Vol. 22 - N°2. pp. 155-180, « Mais à mesure qu'on avance dans le XIX<sup>e</sup> siècle on voit se renforcer l'intervention de l'administration centrale dans les moindres détails de la gestion quotidienne des juridictions, se traduisant en particulier par la multiplication de formulaires types »

<sup>676</sup> Selon « Bruno AUBUSSON de CANARLAY, « Le parquet, expressément institué comme filtre en amont des juridictions, doit forcément pratiquer un comptage en affaires ... Ainsi, le taux de classement sans suite est calculé sur la base d'un nombre d'affaires, comme l'orientation des affaires poursuivies et la ventilation des affaires jugées selon le mode de poursuite. » In, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte

des « comptes » ou des « états » statistiques répond à la nécessité de connaître le fonctionnement du système judiciaire pour mieux l'administrer. « Les objectifs attribués aux comptes sont établis dès 1791. Ils doivent permettre de contrôler l'activité des magistrats et les infractions aux lois. L'enjeu est donc d'importance. »<sup>677</sup> En effet, sous la période post-révolutionnaire, les éléments statistiques collectés « participent à l'affinement des outils de contrôle et d'évaluation dont disposent le pouvoir central et les procureurs généraux, ses relais auprès des juridictions. »<sup>678</sup> Ce n'est guère étonnant de constater que la quête d'efficacité du système pénal s'accompagne du développement de la statistique criminelle dont l'une des deux finalités est demeurée d'offrir aux gouvernants un « outil d'aide à la décision. »<sup>679</sup>

En 1905, A. LACASSAGNE et E. MARTIN<sup>680</sup> favorables pour une réorientation de l'utilisation de la statistique criminelle en faveur des études criminologiques nécessaires, selon eux, à la compréhension des phénomènes criminels, regrettaient que « depuis son institution, c'est-à-dire depuis 1827, la statistique étant restée uniquement un instrument de contrôle de l'administration judiciaire, ses comptes généraux avaient rempli leur rôle strict, qui était de livrer à la publicité tous les actes judiciaires, de signaler les résultats de la répression et enfin de dénoncer les irrégularités commises dans l'application des lois de procédures.» Cette observation montre bien que l'outil de la statistique criminelle a d'abord été mis au service d'une volonté de mesure qui se donnait comme finalité première la connaissance de l'efficacité du système.

**178. L'objet de la production statistique de la justice pénale.** Longtemps la production statistique de la justice pénale a principalement porté sur l'activité juridictionnelle. Certes, celle-ci avait une finalité plus administrative que criminologique. L'objet de cette production

---

(France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoire & mesure* [Online], XXII - 2 | 2007, Online since 01 December 2010, connection on 25 November 2012. URL : <http://histoiremesure.revues.org/2493>

<sup>677</sup> Idem

<sup>678</sup> Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoire & mesure* [Online], XXII - 2 | 2007, Online since 01 December 2010, connection on 25 November 2012. URL : <http://histoiremesure.revues.org/2493>

<sup>679</sup> Robert PHILIPPE, SBRICCOLI Mario. « Jalon pour une histoire de la statistique judiciaire ». In: *Déviance et société*. 1998 - Vol. 22 - N°2. pp. 107-111.

<sup>680</sup> A. LACASSAGNE et E. MARTIN, « Statistique criminelle », in *L'année psychologique*, 1905 vol.12, pp461-476

statistique était circonscrit à la mesure du traitement judiciaire des phénomènes criminels. La longue série des comptes généraux de l'administration criminelle s'inscrit dans ce schéma.

*« A l'origine, en effet, la statistique de la délinquance était élaborée par le système judiciaire. Loin d'être une demande contemporaine, les outils de mesure sont apparus avec le compte général de l'administration de la justice criminelle publié pour la première fois en 1825. Vers la fin du XIXe siècle apparaissent des statistiques d'arrestations établies par la préfecture de police de la Seine. Parallèlement, la statistique judiciaire décroît dans ses objectifs d'étude de la criminalité et se concentre, après la Seconde Guerre, sur des données globales de l'activité des parquets et des juridictions de jugement à travers les outils de collecte dénommés « cadres du parquet », destinés à établir une statistique d'activité interne »<sup>681</sup>.*

## B- LA GESTION DES DONNEES STATISTIQUES

**179. Les services chargés de la statistique pénale.** Dans leur rapport rendu en 2002, à la demande du Premier ministre<sup>682</sup>, Christophe CARESCHE et Robert PAUDRAUD rappelaient que « la tradition statistique est ancienne au ministère de la Justice : la première publication du compte général de l'administration de la justice criminelle remonte à 1825. Par ailleurs, ce ministère dispose depuis 1973 d'un véritable service statistique dirigé par un statisticien. En 1985, un "Conseil de la statistique et des études" chargé de définir les grandes orientations du ministère en la matière est venu compléter ce dispositif. » Le système de collecte et de traitement des données statistiques de l'activité pénale des juridictions paraît cependant peu lisible. « Les statistiques pénales dont le ministère de la Justice s'est doté se caractérisent par une grande hétérogénéité rendant leur exploitation souvent difficile.<sup>683</sup> Trois grands services du ministère de la justice produisent et traitent des statistiques relatives à l'activité pénales des

---

<sup>681</sup> Christophe CARESCHE et Robert PAUDRAUD, *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Rapport au premier ministre, La documentation française, janvier 2002

<sup>682</sup> « Par lettre de mission du 23 juillet 2001, le Premier ministre a confié à MM. Robert PAUDRAU et Christophe CARESCHE, députés, dans le cadre de l'article L.O 144 du code électoral, la conduite d'une mission portant sur l'étude des statistiques de la délinquance et la création d'un Observatoire national de la délinquance ».

<sup>683</sup> Christophe CARESCHE et Robert PAUDRAUD, *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Rapport au premier ministre, La documentation française, janvier 2002

juridictions. Il s'agit de la Sous-direction de la statistique et des études (SDSE), de la direction des services judiciaires (DSJ) et de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).

**180. La Sous-direction de la statistique et des études (SDSE).** La Sous-direction de la statistique et des études (SDSE), rattachée au Secrétariat général du ministère de la Justice, est chargée d' « *assurer la collecte, le traitement et la production des données permanentes d'activité du ministère. A ce titre, elle est responsable de la conception et de la réalisation des outils de collecte et de nomenclature permanents du ministère ; elle participe à la conception et apporte son expertise à la mise en place d'outils de gestion développés par les directions dont l'une des finalités recouvre un objectif de collecte d'informations statistiques.....* » Ce service a donc vocation à traiter de l'ensemble des données statistiques juridictionnelles et de gestion concernant la justice.

**181. La collecte des données pénales auprès des juridictions et leur traitement.** La SDSE s'occupe, notamment, de l'élaboration des CADRES A. « Les statistiques sur l'activité pénale des juridictions appelées couramment "cadres du parquet", qui sont les plus anciennes séries statistiques dans la justice (elles existent depuis 1825) sont produites annuellement par l'ensemble des juridictions. Elles récapitulent pour une année la mesure de la réponse judiciaire : des dispositifs statistiques émiétés au ministère de la Justice le nombre d'affaires pénales dont a été saisi le parquet par la voie des procès- verbaux de police et de gendarmerie ou d'autres administrations, des plaintes et des dénonciations <sup>1</sup> et les orientations données aux affaires (classement sans suite, procédures alternatives et poursuites). Elles relatent également une partie de l'activité des tribunaux correctionnels, des cours d'assises et des chambres pénales des cours d'appel. »<sup>684</sup>

C'est dans le cadre de cette organisation de la gestion des statistiques que le projet dit Système d'information décisionnelle (SID) a été mis en place. « Le projet SID a pour objet d'amener progressivement le ministère à une organisation plus rationnelle, plus performante et mieux pilotée de son domaine décisionnel. » L'objectif du projet SID s'est donné pour ambition d'« intégrer des données sources internes et externes alimentant un entrepôt de données unique. » Cet entrepôt unique devant constituer « le socle commun sur lequel les

---

<sup>684</sup> Christophe CARESCHE et Robert PAUDRAUD, *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Rapport au premier ministre, La documentation française, janvier 2002

futures applications de type décisionnel puiseront leurs données. » La principale source d'alimentation du SID, en ce qui concerne les données de l'activité pénale, devenait donc, à compter de 2011<sup>685</sup>, l'Infocentre Cassiopée qui recueille de façon automatisée les données saisies par les parquets.

La sous-direction de la statistique et des études produit un série de documents statistiques, dont les « Références Statistiques Justice » qui remplacent « les annuaires statistiques de la justice publiés régulièrement jusqu'en 2012 »<sup>686</sup>. Cette documentation est mise à la disposition des acteurs judiciaires. S'agissant des données pénales, la Sous-direction de la statistique et des études a choisi d'appréhender la répartition des modes de poursuite non pas à travers les réponses apportées aux infractions commises mais, plutôt, aux auteurs d'infraction. Ainsi, le point n°6 des « Références Statistiques Justice » élaborées sur la base des données de 2016 est intitulé : « le traitement judiciaire des auteurs d'infractions pénales ». Le point 6.3 traite des « décisions en matière correctionnelle à l'encontre des auteurs ». Pourtant, malgré cette référence aux auteurs d'infractions, ce sont, en réalité, les modalités de la réponse pénale qui sont répertoriées selon la nomenclature des modes de poursuite<sup>687</sup>. L'approche statistique par « auteurs d'infractions » est intéressante en ce qu'elle met en avant l'unité de compte qui est : « auteur/affaire », qui permet de saisir cumulativement les occurrences de passage à l'acte et les réponses judiciaires associées. Toutefois, les modes de poursuite ne traduisent pas tant la réponse donnée à un auteur d'infractions pénale, que les choix d'orientation opérés dans le cadre d'une politique pénale<sup>688</sup>.

A côté des CADRES A élaborés par le Sous-direction de la statistique et des études (SDSE), le ministère de la Justice produit d'autres données statistiques concernant l'activité pénale.

**182. La direction des services judiciaires (DSJ).** La direction des services judiciaires dispose d'une sous-direction chargée des finances, de l'immobilier et de la performance. Ce service est, notamment, chargé de la production des outils de pilotage destinés aux juridictions. Grâce à son système PHAROS, elle élabore des ratios qui permettent un meilleur suivi de

---

<sup>685</sup> Cf. Dépêche du Garde des Sceaux à l'attention des chefs de cours de juridictions en date du 3 décembre 2010

<sup>686</sup> Ministère de la justice, *Références Statistiques Justice*, année 2016, p.3

<sup>687</sup> Ministère de la justice, *Références Statistiques Justice*, 2017

<sup>688</sup> Cf. infra, chap. 2, la notion de mode de poursuite

l'activité. La particularité de PHAROS est qu'il intègre à la loi les données de l'activité juridictionnelle et les données relatives aux moyens. Ainsi, dans le cadre des dialogues de gestion, les tableaux de bord produits agrègent des données de l'évolution de l'activité avec celles de l'utilisation des équivalents temps plein travaillés (ETPT). En matière de pilotage de l'activité pénale, les données recueillies à partir de l'Infocentre Cassiopée offrent, notamment, « une vision synthétique de l'activité pénale de la juridiction à travers l'activité du parquet, les orientations, la répartition des classements et des poursuites ».

En matière pénale, le lien entre les modes de poursuite et les moyens alloués se fait à travers l'appréciation d'un équilibre de la structure de la réponse pénale qui permet, en rapprochement avec des juridictions de même taille ou du même groupe, de jauger la pertinence des choix procéduraux opérés par chaque parquet.

**183. La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).** La direction des affaires criminelles et des grâces dispose d'un Pôle d'évaluation des politiques pénales. Ce pôle est, notamment, chargé de contribuer « aux travaux d'amélioration des indicateurs et des bases de données statistiques. Il élabore des dispositifs statistiques et des outils d'évaluation, pour les besoins de la direction et des juridictions »

Le Pôle d'évaluation des politiques pénales produit une série de données statistiques. Parmi les données statistiques disponibles, on retrouve les états extraits de la base de données dénommée « Cadres du parquet » qui rassemble des données annuelles transmises par les parquets au Centre de traitement statistique de Nantes relevant du ministère de la justice. Dans sa publication de décembre 2009, le Pôle d'évaluation des politiques pénales a publié les données chiffrées de l'Observatoire de la justice pénale<sup>689</sup> qui présente l'évolution de l'activité pénale des juridictions françaises pour la décennie 1998-2008. Les données de la décennie 2005-2015 ont été publiées dans un état synthétique intitulé : « Taux et structure de la réponse pénale 2005 – 2015 »<sup>690</sup>. Les données chiffrées publiées par la DACG concernant les dernières

---

<sup>689</sup> V. « Observatoire de la justice pénale. Chiffres nationaux 1998-2008 ». [http://intranet.justice.gouv/dacg : art\\_pix/opj](http://intranet.justice.gouv/dacg : art_pix/opj)

<sup>690</sup> Ministère de la Justice - DACG, « Taux et structure de la réponse pénale 2005 – 2015 », [http://intranet.justice.gouv/dacg : art\\_pix/opj](http://intranet.justice.gouv/dacg : art_pix/opj)

décennies<sup>691</sup> offrent une vision précise de la répartition du contentieux pénal selon les différents modes de poursuite. Cette vision globale permet de confirmer les corrélations existantes entre les évolutions procédurales ayant introduit de nouveaux modes de poursuite et la segmentation de la réponse pénale. Sur le plan historique, il est possible de relever que la diversification des modes de poursuites est un processus qui s'est construit au cours des quatre dernières décennies et, s'est intensifié au cours de la décennie 2000-2010.

**184. Informatisation du système pénal et production statistique.** L'introduction de l'automatisation de la collecte des données dont les prémisses sont discutées dès 1945<sup>692</sup> et mise en place dès 1949<sup>693</sup> a ainsi accompagné l'accroissement accru de l'importance des données statistiques dans l'analyse du fonctionnement de la justice pénale. Cette évolution s'est poursuivie avec l'intégration de la collecte des données statistiques dans les systèmes d'information dédiés à la gestion de la justice pénale. Ainsi, la circulaire de 1999 relatives aux cadres statistiques pour mesurer l'activité pénale en 1998 annonçait le recueil automatique par voie informatique des données en annonçant que « cette automatisation conduit à une meilleure qualité des résultats et à une forte diminution des dénombrements manuels, donc à un allègement de la charge statistique des juridictions » et que « le dispositif fait l'objet d'innovations pour en améliorer l'efficacité »<sup>694</sup> L'informatisation de la collecte et du traitement des données est présentée à la fois comme une avancée qui garantit la fiabilité des données recueillies et comme une modalité simplifiée pour les acteurs de terrain de la collecte de ces données. L'un des responsables de la statistique judiciaire affirmait sans détour que « l'idée s'énonce simplement : lorsqu'une procédure judiciaire (civile, pénale ou éducative) voit sa gestion informatisée, toutes les informations nécessaires à la statistique sont disponibles après saisie par les fonctionnaires ou greffiers ; il suffit alors d'incorporer dans l'applicatif de gestion de simples modules de dénombrement statistique pour obtenir, sans charge de travail

---

<sup>691</sup> Observatoire de la justice pénale – *Chiffres nationaux 1998 – 2008* – DACG – Pôle d'Evaluation des politiques pénales – Ministère de la Justice. Déc. 2009

<sup>692</sup> « Dès 1945, l'idée d'un traitement mécanographique par l'INSEE de documents normalisés donne lieu à des échanges de vue, puis à des expérimentations », in AUBUSSON de CAVARLAY Bruno, « De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée ». In: *Déviance et société*. 1998 - Vol. 22 - N°2. pp. 155-180

<sup>693</sup> AUBUSSON de CAVARLAY Bruno, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoire & mesure* [Online], XXII - 2 | 2007, Online since 01 December 2010, connection on 25 November 2012. URL : <http://histoiremesure.revues.org/2493>

<sup>694</sup> Circulaire DAGE n°98-15 E1/04-01-99 du 4 janvier 1999 relatives aux cadres statistiques pour mesurer l'activité pénale en 1998

supplémentaire de la part des juridictions, toutes les statistiques utiles aussi bien aux chefs de juridiction qu'à la chancellerie. »<sup>695</sup>

## §2.- LES ENJEUX DE LA STATISTIQUE PENALE

**185. L'omniprésence de la statistique dans le pilotage du système.** Le chiffre a fait une entrée remarquée dans le « gouvernement de la justice »<sup>696</sup> en général et de la justice pénale en particulier, au point d'opérer une « recomposition des savoirs et des pouvoirs » dans la conduite des politiques publiques en matière de justice. L'idée selon laquelle la statistique a pour vocation d'objectiver l'activité et le fonctionnement, en montrant à travers les chiffres les progressions et les reculs constatés sur l'activité judiciaire, se trouve en concordance avec les préceptes du nouveau management judiciaire. La statistique devenue la pierre angulaire de la nouvelle stratégie de pilotage du système pénal (A). Elle constitue désormais un instrument d'évaluation de la performance du système (B).

### A). LA STATISTIQUE COMME INSTRUMENT DE PILOTAGE DU SYSTEME PENAL

Les statistiques pénales envahissent le quotidien du fonctionnement de la justice pénale au niveau national (1) comme niveau plan local (2).

#### 1). LA PRODUCTION ET L'UTILISATION DES STATISTIQUES AU NIVEAU NATIONAL

**186. Statistiques et gestion du système pénal.** Aujourd'hui, le ministère de la justice dispose toujours de « dispositifs statistiques permanents »<sup>697</sup>, dont les « cadres du parquet » constituent l'une des composantes essentielles pour ce qui concerne la justice pénale. La rencontre de la statistique et des préoccupations de la gestion s'est ainsi opérée à mesure que l'outil statistique acquérait une légitimité au sein des services du ministère de la justice<sup>698</sup>. La statistique a ainsi acquis un rôle de plus en plus prépondérant dans le pilotage du système

---

<sup>695</sup> A. SAGLIO, op. cit.

<sup>696</sup> Cf Antoine VACHEZ, « le chiffre dans le gouvernement de la justice », in Une administration pour la justice », *RFAP* n°125, 2008, p.111-120

<sup>697</sup> Brigitte MICHEL, « Les dispositifs statistiques permanents du ministère de la justice », *Courrier des statistiques* n°97, mars 2001

<sup>698</sup> La division statistique de la direction générale de l'administration et de l'équipement est créée en 1973

pénal<sup>699</sup>. En effet, comme le fait remarquer Evelyne SERVERIN, « en insérant des modules statistiques dans les applicatifs de gestion des juridictions, la statistique est devenue un auxiliaire précieux de la conception de l'organisation des greffes dont elle épouse fidèlement les contours... »<sup>700</sup>

**187. Les données chiffrées de l'activité pénale.** L'utilisation de la statistique comme instrument de pilotage des systèmes pénaux apparaît être une tendance observée à l'échelle internationale. Au niveau mondial, l'utilisation de la statistique pénale dans la gestion du système est encouragée et recommandée par les organes du système des Nations-Unies. Ainsi, un guide d'élaboration de la statistique pénale est mis à la disposition des Etats. Ce guide reconnaît notamment qu'«une gestion efficace ne saurait être assurée que sur la base de l'information requise pour déterminer si les buts et objectifs sont atteints en temps opportun et suivant les règles de l'art, et si les ressources sont utilisées de façon efficace et productive.»<sup>701</sup> L'utilisation des données statistiques dans le système pénal est clairement associée à la question de la fiabilité de l'information indispensable à la connaissance du système et de sa production, en vue d'améliorer son fonctionnement.

La grande nouveauté sur l'importance prise par la statistique dans le pilotage du système réside dans le fait qu'elle a désormais envahit toute la sphère de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire. Antoine VAUCHEZ note à ce sujet que « traditionnellement considéré comme impropre à caractériser la fonction hautement symbolique de l'institution judiciaire, les termes de stock, flux, performance, rendement, coût ou efficacité en constitue aujourd'hui le champ lexical presque ordinaire. Difficile en somme d'imaginer aujourd'hui discours qui fasse l'économie du chiffre ».<sup>702</sup> A bien des égards, la statistique serait devenue un objectif en soi de politiques publiques. Dans tous les cas, elle

---

<sup>699</sup> Selon A. SAGLIO, « les publications statistiques jouent d'ailleurs un rôle non négligeable d'aide à la navigation », in « La statistique Justice - vue d'ensemble », *Courrier des statistiques* n°97, mars 2001

<sup>700</sup> Cf. Evelyne SERVERIN, « Quelle mesure pour la justice », in L. CADIET et L. RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, pp49-66

<sup>701</sup> Nations-Unies, *Manuel pour l'élaboration d'un système de statistiques de la justice pénale*, Nations Unis, New-York, 2004, « *Grosso modo*, les statistiques de la justice pénale appartiennent à trois grandes catégories interdépendantes; l'administration, la planification et les travaux de recherche et d'analyse axés sur l'élaboration des politiques. Chacune de ces catégories est examinée ci-après ».

<sup>702</sup> Antoine VACHEZ, « le chiffre dans le gouvernement de la justice », in « Une administration pour la justice », *RFAP* n°125, 2008, p.111-120

constitue désormais le mode de formulation privilégié des objectifs assignés à des politiques publiques en matière judiciaire. De sorte que la hausse ou la baisse de tel ou tel indicateur chiffré marque le succès ou l'échec des politiques et des actions engagées.

## 2). L'UTILISATION DES STATISTIQUES DANS LE PILOTAGE QUOTIDIEN DES JURIDICTIONS

**188. Les statistiques pénales comme levier de la gestion quotidienne.** Au niveau local, la prégnance des données statistiques dans la gestion des juridictions est dépendante de la taille des juridictions. Plus la taille de la juridiction est importante, plus les chefs de juridiction ont besoin de disposer de données statistiques pour saisir la réalité du fonctionnement de leur juridiction et préparer la prise de décision. Dans sa présentation des nouveaux observatoires mis en place sur sa page intranet, la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) explique que *« les observatoires sont des outils statistiques élaborés par le PEPP, qui présentent des données chiffrées détaillées, pour chaque ressort, à partir d'une présentation analytique. Ce sont des outils précieux dans la gestion et le pilotage des juridictions et des parquets, qui permettent notamment d'observer l'activité des parquets, la structure des orientations et de la réponse pénale, à partir de la structure du contentieux traité, mais aussi de comparer les affaires enregistrées par les parquets et par les services enquêteurs. A l'heure où les parquets généraux doivent évaluer les politiques pénales locales, ces nouveaux outils présentent certains des indicateurs LOLF, mais aussi beaucoup d'autres indicateurs, notamment relatifs aux délais, et des informations complémentaires très riches, par exemple quant au recouvrement des amendes prononcées »*<sup>703</sup>.

Dans ce cadre, les données relatives aux modes de poursuite, c'est-à-dire le volume d'affaires traitées selon telle ou telle modalité, sont essentielles à plusieurs titres. D'abord, elles servent à organiser l'affectation des moyens (planning des salles d'audience, répartition des magistrats et des personnels de greffe entre différents services de la chaîne pénale...) et les relations fonctionnelles de la juridiction avec les autres acteurs de la chaîne pénale (barreau, police et gendarmerie, service pénitentiaire d'insertion et de probation, établissement pénitentiaire, associations partenaires...). Ensuite, elles permettent de mesurer et d'ajuster l'équilibre de la structure de la réponse pénale en accentuant ou en réduisant l'orientation des procédures vers telle ou telle autre mode de poursuite. Enfin, les statistiques pénales en général, et

<sup>703</sup> <http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/statistiques-etudes-et-evaluation-1454/observatoires-15536/>

les données relatives aux modes de poursuite en particulier, constituent un levier d'action du parquet dans ses relations avec ses partenaires locaux engagés dans la co-production des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance<sup>704</sup>. En effet, les données de la réponse pénale sont couramment présentées dans les instances partenariales locales dans le sens, bien souvent, d'une pédagogie de la réponse judiciaire aux actes de délinquance.

## B). – LA STATISTIQUE COMME INSTRUMENT D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME PENAL

La prise en compte des statistiques retraçant l'évolution des modalités de poursuite dans le cadre de l'évaluation de la performance des juridictions pénales implique que les modes de poursuite jouent un rôle central dans le système répressif (1). Il se pose alors la question de l'élaboration des indicateurs au regard des modes de poursuite (2).

### 1). LA CENTRALITE DES STATISTIQUES DANS L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

**189. La centralité des données chiffrées.** Symbole, peut-être, de l'expression de la centralité du chiffre que souligne Antoine VAUCHEZ<sup>705</sup> et, désormais omniprésent dans tous les discours sur la justice en général et sur la justice pénale en particulier, la publication des données chiffrées revêt une importance capitale dans la mesure où elles permettent de visualiser de façon globale l'ensemble de l'activité pénale des juridictions pénales françaises. Cette vision globale s'accompagne, en particulier, d'une visualisation détaillée du mode traitement des affaires pénales reçues par les parquets. Au regard des modes de poursuite, l'intérêt de ces états statistiques réside surtout dans le fait qu'ils permettent d'observer l'évolution quantitative et structurelle de la réponse donnée aux affaires pénales au cours d'une période d'observation conséquente.

---

<sup>704</sup> Virginie GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 27 janvier 2010, consulté le 20 mars 2018. URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/7719> ; DOI : 10.4000/champpenal.771

<sup>705</sup> VAUCHEZ Antoine, « Le chiffre dans le « gouvernement » de la justice, Une administration pour la justice », *Revue française d'administration publique*, 2008, n°125, p111-120

**190. La place de la statistique criminelle**<sup>706</sup>. La statistique criminelle est l'objet d'interrogation et, parfois, de réticence de la part même de ceux qui la connaissent le mieux. André DAVIDOVITCH lui-même explique que «les statistiques ne fournissent que la criminalité apparente, au sein de laquelle on distingue la criminalité légale, c'est-à-dire celle qui comprend les infractions dont les auteurs ont été sanctionnés. Toute la question qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure il existe des lois qui régissent les rapports entre la criminalité apparente et la criminalité légale (c'est-à-dire la criminalité apparente et les affaires classées, restées impunies ou non poursuivies) ». Si de telles lois existent, alors la proportion et la nature des délits restés impunis constituent un indicateur de « l'interaction entre le milieu social extérieur et l'organisation judiciaire, autrement dit les processus de transfert de la pression sociale sur la justice pénale, et réciproquement les réactions de l'organisation (judiciaire) face à ces pressions qui s'exercent sur elle »<sup>707</sup>. L'abandon des poursuites, qui constitue en quelque sorte la face négative de la réaction du système judiciaire, peut être pris comme la résultante de mécanismes sociaux qu'il importe de mettre au jour. Tout ceci, ajoute André DAVIDOVITCH, intéresse la société dans son ensemble, « car le fonctionnement du système judiciaire peut alors s'expliquer par quelques principes simples qui transcendent les catégories juridiques et les combinent avec les déterminants sociaux de la répression que sont la fréquence et la gravité des infractions. »<sup>708</sup>

Le système pénal français a construit des bases de données statistiques dont les modes de poursuite représentent un ensemble d'indicateurs qui permettent de représenter à la fois le volume des affaires traitées et la nature de la réponse pénale donnée par les parquets. Ils permettent de saisir les modulations et la graduation de la réponse pénale apportée aux faits de délinquance. Enfin, les données statistiques des modes de poursuite servent à représenter l'activité juridictionnelle en matière pénale en faisant ressortir la structure de la réponse pénale qui est le reflet des choix de politiques pénales locales opérés par chaque parquet. Elles illustrent la part prises par les différentes formes de procès.

---

<sup>706</sup> Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoire & mesure* [Online], XXII - 2 | 2007, Online since 01 December 2010, connection on 25 November 2012. URL : <http://histoiremesure.revues.org/2493>

<sup>707</sup> Davidovitch, 1965 - articles, avec R. Boudon, 203

<sup>708</sup> Jean-Christophe MARCEL et Laurent MUCHELLI, « André DAVIDOVITCH (1912-1986) et le 2<sup>e</sup> âge de la sociologie criminelle française », 2006

**191. Les modes de poursuite dans les statistiques pénales.** Il apparaît que l'approche statistique des modes de poursuite n'est pas nouvelle puisqu'elle apparaît dès les premières publications du compte général de l'administration criminelle<sup>709</sup> qui retraçait, déjà, en particulier la répartition des contentieux pénaux selon les modalités de la poursuite.<sup>710</sup> Dès la première publication en 1827 du « cadre général de l'administration de la justice criminelle », pour les données de 1825 - première communication publique de la statistique criminelle -, une préoccupation de différenciation des modalités de saisine de la juridiction correctionnelle est clairement recherchée. Ainsi, parmi les données recueillies dans ces états statistiques, il y a en effet des colonnes réservées aux « formes de la poursuite ». Bien qu'il ne s'agisse à l'époque que de distinguer l'origine de l'initiative de la poursuite selon qu'elle émane d'une administration, de la partie civile ou du ministère public, dans un souci d'«affinement des outils de contrôle et d'évaluation dont disposent le pouvoir central et les procureurs généraux, ses relais auprès des juridictions»<sup>711</sup>, on constate que les modes de poursuites sont identifiés comme paramètres essentiels pour l'appréhension de la réalité de l'activité des juridictions pénales sur l'ensemble du territoire. On voit poindre dans cette identification statistique de l'origine des procédures ouvertes devant les juridictions la préoccupation d'une « administration des délits »<sup>712</sup> en tant que volonté embryonnaire d'évaluation de l'activité des tribunaux.

**192. La statistique pénale s'intègre dans le processus global de la nouvelle gestion publique.** La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'institution judiciaire a constitué une étape importante dans le processus d'installation de la statistique au cœur du pilotage du système judiciaire. L'entrée remarquée du courant de la « *Law and Economics* » dans les modes de pensée français<sup>713</sup> constitue également un facteur important du développement de l'outil statistique dans l'analyse et le pilotage du système

<sup>709</sup> *Compte général de l'administration criminelle en France pendant l'année 1825*, présenté au Roi par le garde des sceaux, ministre secrétaire d'Etat au département de la Justice, De l'Imprimerie royale, 1827

<sup>710</sup> Cf. André DAVIDOVITCH, « Criminalité et répression en France depuis un siècle (1851-1952) ». In: *Revue française de sociologie*. 1961, 2-1. pp. 30-49

<sup>711</sup> Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoire & mesure* [Online], XXII - 2 | 2007, Online since 01 December 2010, connection on 25 November 2012. URL : <http://histoiremesure.revues.org/2493>

<sup>712</sup> « L'administration des délits », colloque de Nantes du 7 février 2013

<sup>713</sup> Mikhaïl XIFARAS, « Science sociale, science morale? Note sur la pénétration de l'économie dans la pensée juridique française au XIX<sup>e</sup> siècle », 2004, *Frankfurt am Main : Klostermann*

judiciaire. Comme le souligne Bruno DEFFAINS, « le débat engagé par l'analyse économique de la justice renvoie à l'efficacité de l'organisation du système judiciaire. »<sup>714</sup>

## 2).- LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'ACTIVITE PENALE DES JURIDICTIONS

**193. La statistique et l'évaluation du système pénal.** En somme, c'est dans le cadre du mouvement global de la réforme de l'Etat que la statistique accompagne la quête d'efficacité du système judiciaire en général et du système pénal en particulier. Ce phénomène induit deux conséquences. D'une part, il ouvre la gestion du système judiciaire à des valeurs et des acteurs extérieurs à son univers. En effet, aux valeurs construites autour de la régularité juridique et du principe de légalité, l'évaluation chiffrée bascule le système judiciaire dans l'évaluation de son efficacité<sup>715</sup>. D'autre part, l'auto-régulation du système judiciaire autrefois menée par les acteurs internes au système est désormais supplantée par l'évaluation menée par les institutions des finances publiques<sup>716</sup>. Le regard de l'opinion, notamment à travers les médias, sur le fonctionnement de la justice constitue un autre facteur qui accompagne le rôle accru de la statistique dans la gouvernance de la justice. Les données chiffrées servent aux comparaisons de toutes sortes à l'échelle nationale et internationale. L'impact médiatique du rapport de la CEPEJ<sup>717</sup> illustre l'intérêt manifesté à l'égard des données quantitatives perçues comme reflet objectif de l'état de la justice.

**194. Le suivi des indicateurs de performance de la justice pénale.** La définition d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité du système pénal, notamment dans le cadre de la logique de performance induite par la LOLF, s'inscrit dans la continuité de cette rationalisation

---

<sup>714</sup> Bruno DEFFAINS, « Economie de la justice », in L. CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, P.398-405

<sup>715</sup> FRYDMAN B., « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », *Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit*, n°2007/4, mise en ligne le 11 octobre 2007, <http://www.philodroit.be>

<sup>716</sup> Cour des comptes, *Les frais de justice* – octobre 2012, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) ; V. aussi Pierre JOXE, « Police et justice pénale. A propos d'un rapport de la cour des comptes sur la politique de sécurité », *APC* 2011/1, n°33, V. également, Projets annuels de performances annexe à la loi de finances pour 2013 – Mission Justice, [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/PAP2013\\_BG\\_Justice.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/PAP2013_BG_Justice.pdf)

<sup>717</sup> C.E.P.E.J., *Systèmes judiciaires européens N°18 Edition 2012 (données 2010) - Efficacité et qualité de la justice*, Editions du Conseil de l'Europe, 2013

de la gestion à laquelle la production statistique a participé sur le long terme<sup>718</sup>. Le déploiement du système PHAROS<sup>719</sup> et les ambitions qui lui sont attachées comme outil de pilotage des juridictions, associés aux attentes de la justice dans l'applicatif CHORUS<sup>720</sup> déployé par le ministère de l'Economie et des finances, montre l'importance croissante prise par la connaissance chiffrée du fonctionnement de la justice.

## SECTION 2. – LA REPARTITION DES MODES DE POURSUITE A TRAVERS LA STATISTIQUE PENALE

---

**195. La visualisation de l'activité pénale grâce aux statistiques.** Grâce aux données statistiques disponibles, il est possible de visualiser la distribution des modalités de saisine des juridictions pénales au fil des décennies. En effet, le Pôle d'évaluation des politiques pénales de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice fournit, annuellement, des données chiffrées relatives à l'activité pénale des juridictions. Mais, des données plus anciennes issues notamment de la base dites « DAVIDO »<sup>721</sup> ou des Cadres du parquet permettent aussi de retracer l'orientation des procédures donnée par les parquets à l'échelle nationale. Sur la base de ces différentes sources de données, il est possible de distinguer deux périodes dans la visualisation de l'activité pénale des tribunaux. Une première période marquée par une relative stabilité dans la répartition des modes de poursuite va de 1855 à 1975 (§1). La deuxième période est, quant à elle, caractérisée par une dispersion des modes de poursuite à mesure que leur diversification. Elle va de 1976 à 2015<sup>722</sup> (§2).

---

<sup>718</sup> Selon A. SAGLIO, « le ministère du budget demande avec de plus en plus d'insistance qu'en contrepartie des budgets croissants obtenus depuis 1998, le ministère de la justice mette en place des indicateurs quantitatifs capables de rendre compte de gains d'efficacité corrélatifs au renforcement des moyens », in « La statistique Justice - vue d'ensemble », *Courrier des statistiques* n°97, mars 2001

<sup>719</sup> Pilotage HARmonisé pour l'Organisation des Services

<sup>720</sup> Cour des comptes, *CHORUS et les systèmes d'information financière de l'Etat*, Rapport public annuel 2011 – février 2011 : « Le projet Chorus est le plus grand projet informatique du moment dans la sphère publique. Il vise à créer un système d'information financière intégré commun à toutes les administrations centrales et déconcentrée »

<sup>721</sup> B. AUBUSSON de CAVARLAY, M.-S. HURE, M.-L. POTTIER, « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981 – La base DAVIDO, série générale », *CESDIP* 1989 n°51

<sup>722</sup> L'année 2015 est choisie pour la disponibilité des données.

## §1- LA STABILITE STATISTIQUE DES MODES DE POURSUITE JUSQU'A 1975.

**196. Le repère de l'année 1975.** En reprenant les données statistiques disponibles<sup>723</sup>, il est possible de retracer l'évolution de la répartition des modalités de poursuite entre le milieu du XIXème siècle et l'année 1975. L'année 1975 constitue un repère en ce que la diversification des modes de poursuite s'amorce à partir de cette année par la création de la procédure dite du « rendez-vous judiciaire » par l'article 7 de la loi du 6 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale.<sup>724</sup> Cette période de plus d'un siècle est caractérisée par une stabilité des outils procéduraux mis à la disposition des autorités chargées de la poursuite. En effet, depuis l'introduction de la procédure du flagrant délit en 1863, les poursuites ne peuvent être exercées que selon les trois modalités que sont : l'instruction préparatoire, la citation directe et le flagrant délit. Les tableaux et graphiques ci-dessous présentes les données chiffrées de cette période. L'examen de ces données disponibles révèle deux aspects au cours de cette période : une phase d'équilibre dans la répartition des modes de poursuite (A) et, un décrochage continue de l'instruction préparatoire à partir du milieu du XIXè siècle (B).

### A- L'EQUILIBRE STATISTIQUE RELATIF ENTRE L'INSTRUCTION PREPARATOIRE ET LA CITATION DIRECTE

**197. L'éclairage des données statistiques.** Selon un postulat posé par René LEVY et Xavier ROUSSEAUX<sup>725</sup>, Les données statistiques de l'activité pénale nous renseignent, prioritairement, sur le fonctionnement systémique de la justice pénale, c'est-à-dire sur l'activité de la justice pénale et sur la manière dont la justice catégorise les données sur la délinquance et sur la criminalité qui lui sont fournies par d'autres acteurs du système, en particulier par la police et la gendarmerie. Philippe ROBERT, rappelant les questionnements épistémologiques soulevés depuis le XIXème siècle par QUETELET<sup>726</sup>, TARDE et SELLIN<sup>727</sup>, au sujet de

---

<sup>723</sup> Sources : B. AUBUSSON de CAVARLAY, M.-S. HURE, M.-L. POTTIER, « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981 – La base DAVIDO, série générale », *CESDIP* 1989 n°51

<sup>724</sup> Loi n°75-701 du 6 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale, JO du 7 août 1975, p.8035

<sup>725</sup> René LEVY, Xavier ROUSSEAUX, « Etat, justice pénale et histoire : bilan et perspectives », *Droit et société* 20/21 1992, pp277-308

<sup>726</sup> Martin LACASSAGNE, « Statistique criminelle », *L'année psychologique*, 1905 vol. 12. pp. 461-476 ; Martine KALUSZYNSKI, « Quand est née la criminologie ? ou la criminologie avant les Archives... », *Criminocorpus* [En

l'objet des statistiques criminelles et de leur mode de production posait, dès 1977, la question du « statut conceptuel » des statistiques criminelles<sup>728</sup>. Que mesurent les statistiques dites criminelles et quels renseignements livrent-elles s'agissant de l'évolution de la délinquance ? Les travaux de la sociologie criminelle nous renseignent que les statistiques criminelles permettent, notamment, de retracer les filières des affaires pénales, c'est-à-dire le cheminement des procédures à travers les différentes phases du processus pénal, et l'orientation décidée par le parquet soit vers des poursuites ou des alternatives aux poursuites, soit vers des classements sans suite.<sup>729</sup> Les données concernant spécifiquement les modalités de poursuite appliquées aux affaires poursuivies permettent de montrer la manière dont les parquets se sont appropriés les outils de la réponse pénale institués par le code d'instruction criminelle, puis par le code de procédure pénale<sup>730</sup>. La sélection des affaires pénales est identifiée dans les pratiques parquetières dès le 19<sup>ème</sup> siècle (1) et les données statistiques disponibles illustrent l'évolution des modes de poursuite jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle (2).

#### 1). LA PRATIQUE DE L'ORIENTATION ET DE LA SELECTION DES PROCEDURES PENALES A PARTIR DU 19<sup>EME</sup> SIECLE

**198. La sélection et l'orientation des procédures au XIX<sup>ème</sup> siècle.** Des travaux de l'historiographie contemporaine portant sur la réalité du travail judiciaire en matière de poursuites pénales ont mis en lumière des pratiques de sélection et d'orientation des affaires

---

ligne], *Histoire de la criminologie*, 2. *Thématiques et théories*, mis en ligne le 01 janvier 2005, consulté le 18 avril 2018. URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/12>

<sup>727</sup> Martine KALUSZYNSKI, « Les modernité d'une pensée archaïque. TARDE, la sociologie, le droit et la politique. Fragments de socio-histoire. Que faire des idées en science Politique ? » Section thématique 50, Congrès AFSP, sept. 2000, Grenoble, <http://hals.archives-ouvertes.fr>

<sup>728</sup> Philippe ROBERT, « Les statistiques criminelles et la recherche. Réflexions conceptuelles », *Déviance et société*. 1977 - Vol. 1 - N°1. pp. 3-27.

<sup>729</sup> Etant entendu que le suivi de la filière des affaires pénales peut s'attacher à d'autres aspects pris isolément ou de façon croisée comme le montre l'étude de B. AUBUSSON de CAVARLAY et Marie-Sylvie HURE, in « Arrestations, classements, défèvements, jugements. Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice », *EDP* n°72, 1994

<sup>730</sup> De fait le procureur de la république joue désormais le rôle « d'aiguilleur » dans cette « garde de triage qu'est devenu le parquet ».cf. Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009, p.596

pénales<sup>731</sup> dans le cadre du principe de l'opportunité des poursuites<sup>732</sup> mis en œuvre par les parquets depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle.<sup>733</sup> En effet, dès le 19<sup>ème</sup> siècle, on a pu repérer dans les registres du parquet une politique affirmée d'orientation et de sélection des affaires. Ainsi, grâce à l'analyse minutieuse du fonctionnement du parquet de Dijon au 19<sup>ème</sup> siècle, Jean-Claude FARCY établit que même pendant la phase d'expansion du classement sans suite, ce que l'on appelle le classement en opportunité qui se trouve être la traduction pratique du principe de l'opportunité des poursuites<sup>734</sup> dans sa phase naissante, reste marginal par rapport à l'ensemble des classements sans suite généralement opérés pour des motifs juridiques<sup>735</sup>. Ces travaux historiques font également le constat que « au final le profil des contentieux écartés de la justice (classé sans suite) est nettement différent de celui qui est jugé ». Ce constat reflète la problématique contemporaine de l'orientation des affaires pénales entre la poursuite selon les voies traditionnelles et le traitement par les voies nouvelles dont la fameuse troisième voie. Il corrobore l'assertion selon laquelle les procédures traitées en alternatives aux poursuites et selon les modalités nouvelles modalités de la poursuite sont majoritairement celles qui faisaient l'objet d'un classement sans suite d'opportunité ; d'où l'impact de l'augmentation de ces procédures nouvelles sur le taux de réponse pénale à l'échelle nationale.

## 2).- LA BIPOLARITE DES MODES DE POURSUITE : LA CITATION DIRECTE ET L'INSTRUCTION PREPARATOIRE

**199. Le statut et la place de l'instruction préparatoire.** Le code d'instruction criminelle de 1808 reconnaît, dès le début, à l'instruction préparatoire le statut de mode de poursuite de référence. La mise en mouvement de l'action publique est construite autour des mécanismes de l'instruction préparatoire.

L'article 53 du code d'instruction criminelle disposait que « *Les officiers de police auxiliaires enverront sans délai les dénonciations, procès-verbaux et autres actes dans les cas de leur compétences par eux faits au procureur du Roi [au procureur de la République] qui*

---

<sup>731</sup> Cf. Thibault LAMBERT, « Sélection et orientation des affaires pénales – Une première approche statistique », *SEPC* 1977 n°29

<sup>732</sup> Christian BRUSCHI, *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle*, Ronéo, 2001

<sup>733</sup> V. notamment, Jean Claude FARCY, « Le procureur entre l'ordre public et les justiciables : Plaintes, procès-verbaux et poursuites pénales à Dijon à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle », in *Crime, Histoire et société*, n°49 2005.

<sup>734</sup> Classement sans suite décidé pour des motifs d'opportunités pour des faits poursuivables.

<sup>735</sup> Auteur de l'infraction inconnu, par exemple

*sera tenu d'examiner sans retard les procédures, et de les transmettre avec les réquisitions qu'il jugera convenables, au juge d'instruction* ». L'article 54 du même code d'instruction criminelle prescrivait que « *dans le cas de dénonciation de crimes ou délits autres que ceux qu'ils sont directement chargés de constater, les officiers de police judiciaires transmettront aussi sans délai au procureur du Roi [au procureur de la République] les dénonciation qui leur auront été faites et le procureur du Roi [le procureur de la République] les remettra au juge d'instruction avec son réquisitoire.* » Dans l'esprit du code d'instruction criminelle, l'instruction préparatoire est donc la modalité de poursuite naturelle des délits portés à la connaissance du ministère public. Le premier alinéa de l'article 64 relatif au juge d'instruction stipulait que « *les plaintes qui auraient été adressées au procureur du Roi seront par lui transmises au juge d'instruction avec son réquisitoire ; celles qui auraient été présentées aux officiers auxiliaires de police, seront par eux adressées au procureur du Roi [au procureur de la République], et par lui transmises au juge d'instruction, aussi avec son réquisitoire.* »

L'article 182 CIC qui rappelle les modalités de saisine du tribunal correctionnelle affirme que « *le tribunal correctionnel sera saisi, en matière correctionnelle, de la connaissance des délits de sa compétence, soit par le renvoi qui lui en sera fait d'après les articles 130<sup>736</sup> et 160<sup>737</sup> ci-dessus, soit par la citation donnée directement au prévenu et personnes civilement responsables du délit, et, à l'égard des délits forestiers, par le conservateur, inspecteur, sous-inspecteur forestier, ou par les garde généraux, et, dans tous les cas, par le procureur du Roi [le procureur de la République].*

C'est dans ce contexte de primauté de l'instruction préparatoire sur tout autre mode de poursuite qu'Adolphe GUILLOT critique, sévèrement, le procédé de la citation directe en affirmant que « la citation directe, comme tous les procédés de justice expéditive, offre de graves dangers, aussi bien de la part du plaignant que de celle du ministère public. Elle soumet au tribunal des affaires mal préparées....S'il est une procédure qui puisse favoriser le chantage

---

<sup>736</sup> Article 130 CIC : « Si le délit est reconnu de nature à être puni par des peines correctionnelles, le juge d'instruction renverra le prévenu devant le tribunal de police correctionnelle.

Si, dans ce cas, le délit peut entraîner la peine d'emprisonnement, le prévenu, s'il est en arrestation, y demeurera provisoirement ».

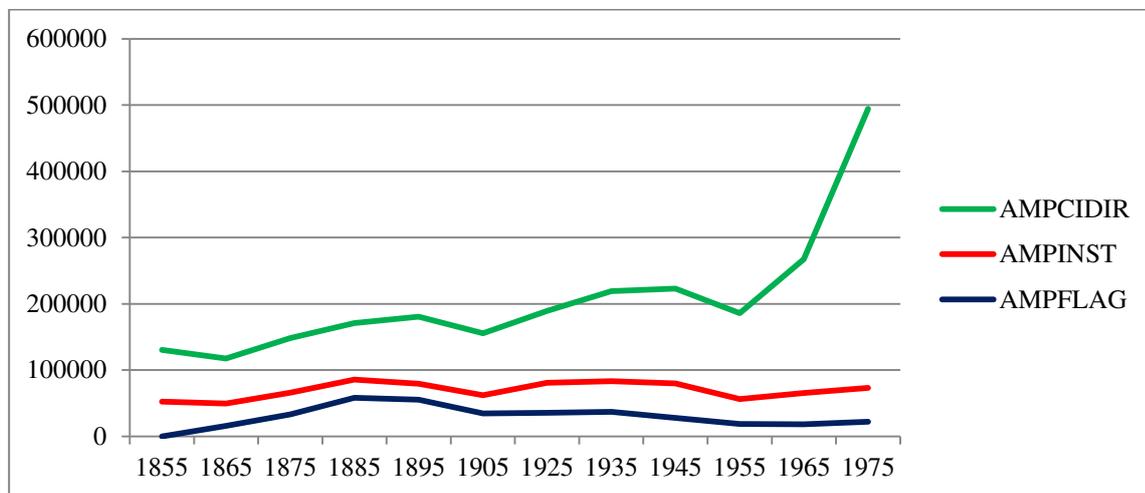
<sup>737</sup> Article 160 CIC : « Si le fait est un délit qui emporte une peine correctionnelle ou plus grave, le tribunal renverra les parties devant le procureur du Roi [le procureur de la République].

et les procès téméraires, c'est la citation directe, et non la plainte au juge d'instruction »<sup>738</sup>. Les données chiffrées reproduites dans le tableau et le graphique ci-après illustrent à la fois l'importance de l'instruction et la bipolarité des modes de poursuite correctionnels jusqu'au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle.

**200. Tableau et graphique de l'évolution des modes de poursuite entre 1855 et 1975**<sup>739</sup>

Année	AMPCIDIR			AMPINST			AMPFLAG			TOTAL	Evolution en % (décennie N / décennie N-1)
	Nombre	Part en %	Evolution en % (décennie N / décennie N-1)	Nombre	Part en %	Evolution en % (période N / période N-1)	Nombre	Part en %	Evolution en % (décennie N / décennie N-1)		
1855	79 027	60		52 729	40					131 756	
1865	68 074	58	-13,86	33 571	29	-36,33	16 101	14		117 746	-10,63
1875	82 521	56	21,22	32 493	22	3,21	33 461	23	107,82	148 475	12,69
1885	85 442	50	3,54	27 139	16	-16,48	58 443	34	74,66	171 024	29,80
1895	101 219	56	18,47	24 092	13	-11,23	55 490	31	-5,05	180 801	37,22
1905	93 305	60	-7,82	27 472	18	14,03	34 861	22	-37,18	155 638	18,13
1925	108 381	57	16,16	45 450	24	65,44	35 688	19	2,37	189 519	43,84
1935	135 937	62	25,43	45 917	21	1,03	37 276	17	4,45	219 130	66,32
1945	143 108	64	5,28	51 910	23	13,05	28 016	13	-24,84	223 034	69,28
1955	129 692	70	-9,37	37 404	20	-27,94	18 746	10	-33,09	185 842	41,05
1965	201 994	76	55,75	46 929	18	25,47	18 380	7	-1,95	267 303	102,88
1975	421 127	85	108,48	51 106	10	8,90	22 207	4	20,82	494 440	275,27

AMPCIDIR = Affaires poursuivies sur citation directe  
AMPINST = Affaires poursuivies par l'instruction préparatoire  
AMPFLAG = Affaires poursuivies en flagrant délit



**201. Analyse des données.** Les éléments statistiques rapportés ci-dessus illustrent le fait que pendant une très longue période de la mise en œuvre du code d'instruction criminelle de 1808,

<sup>738</sup> Adolphe GUILLOT, *Des principes du nouveau code de d'instruction criminelle (discussion du projet et commentaire de la loi)*, Paris L. LAROSE et FORCEL, 1884, p.82-84

<sup>739</sup> Source : B. AUBUSSON de CAVARLAY, M.-S. HURE, M.-L. POTTIER, « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981 – La base DAVIDO, série générale », *CESDIP* 1989 n°51

les deux modes de poursuites prévus par ce code<sup>740</sup> (la citation directe et l'instruction préparatoire) se partageaient les saisines des juridictions pénales dans des proportions proches de l'équilibre. Ainsi, au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, la structure des modes de saisine des juridictions correctionnelles présente ce schéma binaire dans lequel la répartition entre les deux modes de poursuite s'établit à 60% pour la citation directe et à 40% pour l'instruction préparatoire. L'analyse de Jean-Claude FARCY<sup>741</sup> sur les données de cette période confirme cette tendance qui montre la part de l'instruction préparatoire déjà en retrait par rapport à la citation directe, en particulier au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle.

#### B.- LE DECROCHAGE CONTINU DE L'INSTRUCTION PREPATOIRE A PARTIR DE 1864

L'examen des données statistiques disponibles relatives aux modes de poursuite employés, au cours de la période allant de 1855 à 1975, permet de constater l'amorce d'un décrochage de l'instruction préparatoire lié à l'entrée en vigueur de la loi du 20 mai 1863 sur le flagrant délit (1). Ce décrochage fournit des enseignements sur le caractère systémique du processus qui a abouti au rééquilibrage des modes de poursuite (2).

##### 1).- L'AMORCE DU DECROCHAGE DE L'INSTRUCTION PREPARATOIRE

**202. Le décrochage de l'instruction préparatoire.** Le déséquilibre relatif constaté au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup> siècle entre les poursuites par voie de citation directe et les poursuites par saisine du juge d'instruction s'est très fortement et progressivement accentué au fur et à mesure du temps. A la fin de la période de référence retenue (1855-1975), la part des citations directes s'élève à 85% de l'ensemble des poursuites. Le point de décrochage de la part de l'instruction préparatoire dans les modes de poursuites correctionnelles se situe autour de 1865, soit juste après l'entrée en vigueur de la loi du 20 mai 1863 sur le flagrant délit<sup>742</sup>. Auguste PIQUEMAL faisait observer dès 1900 que « tandis qu'en

<sup>740</sup> Selon l'article 182 du code d'instruction criminelle, « le tribunal sera saisi, en matière correctionnelle, de la connaissance des délits de sa compétence, soit par le renvoi qui lui en sera fait d'après les articles 130 et 160 ci-dessus, soit par la citation directement donnée au prévenu... »

<sup>741</sup> Jean-Claude FARCY, « Réforme de l'instruction (1884). Introduction des poursuites en correctionnelle (1855-1913) », *Criminocorpus* [En ligne] publiée le 21 septembre 2007, consultée le 2 août 2014. URL : <https://criminocorpus.org/sources/12793/>

<sup>742</sup> Auguste PIQUEMAL, *Du flagrant délit en matière correctionnelle (Loi du 20 mai 1863 sur le flagrant délit)*, Toulouse, V. Rivière, Librairie-Editeur, 1900

1862, sur 14.5246 affaires poursuivies, 52.011 avaient fait l'objet d'une information préalable, en 1864, au lendemain de la promulgation de la loi, le juge d'instruction sur 139.803 affaires n'intervenant plus que dans 34.632.»<sup>743</sup>

**203. L'impact visible de l'entrée en vigueur de la procédure de flagrant délit.** Les données nationales reproduites ci-dessus, issues de la base DAVIDO<sup>744</sup>, démontrent que l'entrée en vigueur de la loi du 20 mai 1863 sur le flagrant délit va progressivement, ce dès 1864, modifier l'équilibre établi entre la citation directe et l'instruction préparatoire. Les travaux menées par Jean-Claude FARCY, à une échelle locale, confirment que la nouvelle répartition des modes de poursuite induite par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi se traduit, par exemple, dans le ressort du tribunal de première instance de Dijon, au cours des années 1896, 1897 et 1898, respectivement par 27,8% de citations directes, 21,5% de flagrants délits, 25% d'instruction préparatoire et 21% de simple police. Cette distribution statistique semble refléter aussi une appréciation qualitative des différentes infractions soumises à l'autorité chargée des poursuites<sup>745</sup> et de la manière de les traiter.

On note que, malgré un soubresaut de l'instruction préparatoire en 1925, la tendance générale est à l'érosion de la part de ce mode de poursuite. En 1975, l'instruction préparatoire ne représente plus que 10% des poursuites exercées. On constate que cette évolution s'est accentuée au cours des dernières décennies, au point que Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, deux observateurs avisés de l'évolution du système pénal, ont indiqué « que le nombre d'affaires soumises à une instruction préparatoire va en diminuant et n'est pas caractéristique des problèmes de traitement de la délinquance d'aujourd'hui. »<sup>746</sup>

## 2).- LES ENSEIGNEMENTS SYSTEMIQUES DES EVOLUTIONS STATISTIQUES CONSTATEES

**204. La consolidation du rôle du parquet.** De ce rééquilibrage dans l'évolution de l'emploi des modes de traitement des procédures pénales, on peut retenir plusieurs

---

<sup>743</sup> A. PIQUEMAL, op. cit

<sup>744</sup> Cf. n°197, ci-dessus

<sup>745</sup> Cf. V. Jean-Claude FARCY, « Le procureur entre l'ordre public et les justiciables : plaintes, procès-verbaux et poursuites pénales à Dijon à la fin du XIXe siècle », *Crime, histoire et sociétés*, Numéro Vol. 9, n°1 (2005), pp79-115.

<sup>746</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, Litec 6è édition, 2012, p.159

enseignements. D'abord, il est frappant de constater que la diminution de la part des affaires pénales soumises à l'instruction préparatoire s'accompagne d'un accroissement corrélatif des pouvoirs du parquet. C'est le cas, notamment, avec l'entrée en vigueur de la loi du 20 mai 1863 relative à « l'instruction des flagrants délits devant les tribunaux correctionnels » qui, sous l'objectif affiché de réduire le nombre des placements en détention [préventive] avant jugement, a élargi les pouvoirs du parquet en lui offrant la possibilité de saisir directement la juridiction de jugement sans en passer par un juge d'instruction dans les cas de flagrants délits. Ainsi, le débat sur la place prépondérante du parquet dans le système pénal reste toujours sous-jacent à toutes les transformations des modes de poursuite devant les juridictions pénales depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle. Les critiques<sup>747</sup> constantes de cette évolution ne semblent pourtant pas avoir freiné le mouvement.

**205. Le transfert officieux des missions d'instruction aux officiers de police judiciaire dits « auxiliaires ».** L'article 49 du code d'instruction criminelle prévoyait que « *dans le cas de flagrant délit, ou dans le cas de réquisition par le chef de maison, ils [les officiers de police judiciaire auxiliaires] dresseront les procès-verbaux, recevront les déclarations des témoins, feront les visites et les autres actes qui sont, auxdits cas, de la compétence des procureurs du Roi [procureur de la République], le tout dans les formes et suivant les règles établies au chapitre des procureurs du Roi [procureur de la République]* ». Il apparaît ainsi, très clairement, que l'introduction de la procédure de flagrant délit confère aux officiers de police judiciaire, dit « auxiliaires » à l'époque, le soin de mener des actes d'instruction, sous l'appellation d'enquête « officieuse », habituellement réservés au juge d'instruction, sous l'autorité du procureur de la République<sup>748</sup>. Il s'opère là, par le biais de l'introduction d'un nouveau mode de poursuite, un transfert de compétences dont les conséquences sur l'évolution de la procédure hors instructions préparatoire seront conséquentes. Comme le rappelle Christian BRUSCHI, « la réforme de 1863 autorise le procureur à placer le délinquant surpris en flagrant délit en état d'arrestation et, sous mandat de dépôt, à le faire juger séance tenante ou au plus tard dans les trois jours »<sup>749</sup>. L'introduction de chaque nouveau mode de poursuite comporte des incidences sur le système au-delà de la simple question de son apport en termes

---

<sup>747</sup> En 1884, Adolphe GUILLOT déplorait déjà l'accroissement des pouvoirs du parquet induit par cette évolution, cf. *Des principes du nouveau code d'instruction criminelle – Discussion du projet et commentaires de la loi*, Paris, L. LAROSE et FORCEL, 1884

<sup>748</sup> Christian BRUSCHI, *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle*, Ronéo, 2001

<sup>749</sup> *Idem*

d'efficacité et de sa rationalité juridique propre. En effet, la rationalité juridique n'appréhende la réalité des « objets » qu'à travers les catégories définies par la norme. Or, le fonctionnement d'un système tel que le système pénal se joue aussi au travers des interactions entre la règle de droit, la position des acteurs, les représentations et les valeurs que véhicule ce système<sup>750</sup>. On peut ainsi constater que l'introduction de la procédure du flagrant délit consolide de façon indirecte le rôle de la police judiciaire et permet au procureur de la République de déférer les prévenus devant le tribunal correctionnel sans en passer par l'instruction préparatoire.

A partir de 1975, le champ des modes de poursuite va s'ouvrir, progressivement et de façon continue, un processus de reconfiguration des outils de traitement judiciaire des infractions pénales. Les critiques portées sur le système pénal vont peu à peu rencontrer un écho dans le discours politique. Les outils de traitement des délits vont progressivement s'étoffer.

## §2- LA RECONFIGURATION STATISTIQUE DES MODES DE POURSUITE CONTEMPORAINS

La période qui s'échelonne de 1975 à 1986 apparaît comme une période de transition en matière d'évolution des modes de poursuite. Des nouvelles modalités de traitement des délits vont apparaître jusqu'à établir un nouvel équilibre entre les nouveaux modes de poursuite et les anciens (A). A partir de 1986, va s'ouvrir un nouveau cycle des transformations des modes de poursuite qui se poursuit encore jusqu'aux dernières lois<sup>751</sup> ayant institué de nouveaux modes de traitement des délits (B).

### A). DE 1975 A 1986 : LE NOUVEL EQUILIBRE DES MODES DE POURSUITE

Les données statistiques relatives à la période allant de 1975 à 1986 sont peu marquantes (1), alors que cette période a connu des importantes innovations sur le plan législatif (2).

---

<sup>750</sup> Cf. Bruno AUBUSSON de CAVARLAY et autres, *Les filières pénales – Etudes quantitatives des cheminements pénales*, CESDIP, Déc. 1986.

<sup>751</sup> Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JO du 10 décembre 2016 ; loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, JO du 1<sup>er</sup> mars 2017

## 1).- UNE EVOLUTION STATISTIQUE PEU SIGNIFICATIVE

**206. Une évolution statistique peu marquée.** Il apparaît qu'à la fin de la période étudiée (1975-1986) le paysage tripartite des modes de poursuite (citation directe, instruction préparatoire et flagrant délit) hérités du code d'instruction criminelle<sup>752</sup> s'est enrichi de trois autres modalités de poursuite, à savoir : la convocation par procès-verbal, la comparution immédiate et la convocation par officier de police judiciaire. Pour autant, malgré ces bouleversements, les effets de ces innovations ne seront sensibles qu'après cette période. Le tableau et le graphique ci-dessous montrent, faute de dissociation des modes de poursuite autres que la saisine du juge d'instruction<sup>753</sup> institués dès 1981, une évolution des modes de poursuite qui ne laisse pas apparaître de changements perceptibles statistiquement. Bernard BRUNET analyse cette phase d'innovation dans les modes de poursuite en observant que « ces réformes n'avaient guère modifié l'organisation des parquets et la nature des poursuites diligentées ; elles avaient, tout au plus, dans un premier temps, permis l'utilisation de procédures différentes en fonction de la spécificité des situations soumises aux parquets. »<sup>754</sup> Ce résultat statistique se comprend d'autant plus que l'innovation qui va emporter les conséquences les plus importantes e., termes quantitatifs est celle de la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) qui deviendra la modalité concurrente de la citation directe avant de la supplanter<sup>755</sup>. Or, la convocation par officier de police a été créée à la fin de la période, en septembre 1986. Ses effets statistiques ne pouvaient être perceptibles qu'à compter de l'année 1987.

Les données ci-après retracent l'évolution de l'instruction préparatoire et de la citation directe entre 1975 et 1986.

### 207. Tableau des données relatives aux modes de poursuite entre 1975 et 1986

Année	Instruction préparatoire	Poursuites directes devant le TC
1975	72401	505000

<sup>752</sup> Dispositifs repris dans le code de procédure pénale

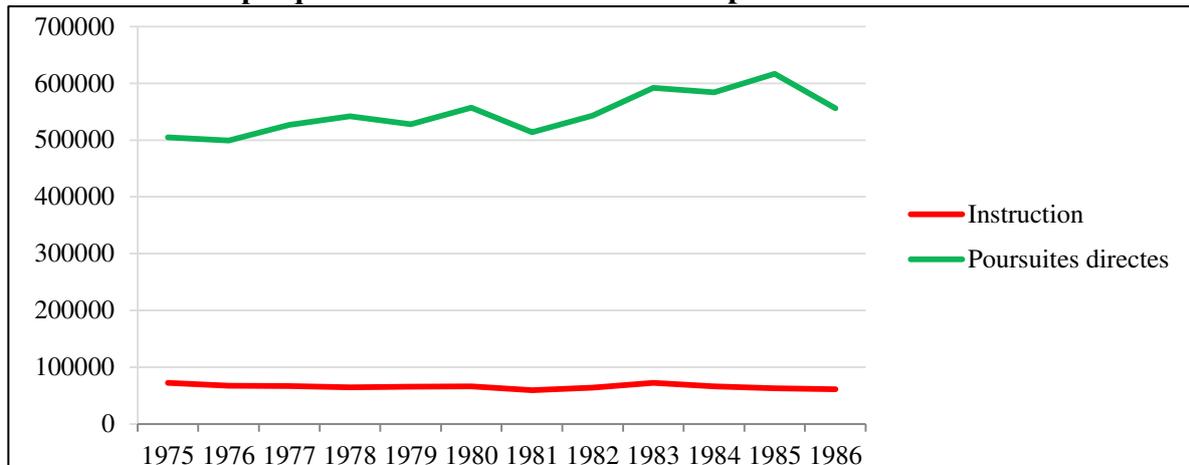
<sup>753</sup> Les données statistiques disponibles pour cette période ne distinguent pas les poursuites exercées selon la convocation par procès-verbal, la comparution immédiate ou la citation directe. Elles sont regroupées sous la dénomination générique de « poursuites directes ».

<sup>754</sup> Bernard Brunet, « Le traitement en temps réel : la Justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et société*, n°38, 1998. « Vérité historique, vérité judiciaire ». pp. 91-107

<sup>755</sup> En 1998, les poursuites par COPJ représentaient 50,7% des poursuites contre 32,5% des poursuites par citation directe. En 2001, les COPJ représentaient 57,4% contre 27,2% pour les citations directes.

1976	67081	499000
1977	66817	527000
1978	64755	542000
1979	65628	528000
1980	66168	557000
1981	59525	514000
1982	63747	543000
1983	72250	592000
1984	66316	584000
1985	62694	617000
1986	61143	556000

### 208. Graphique de l'évolution des modes de poursuite entre 1975 et 1986



## 2).- LES INNOVATIONS LEGISLATIVES DE LA PERIODE 1975 - 1986

**209. Les innovations procédurales de la période 1975-1986.** Entre 1975 et 1986, quatre grands textes ont apporté des changements significatifs dans les modalités de poursuite en matière correctionnelle.

L'étude historique du processus de diversification des modes de poursuite dans sa dimension législative montre, qu'il y a des points d'étape et des périodes d'accélération marquées par de grandes lois de procédure. Philippe POUGET a ainsi identifié les années charnières que sont : 1975, 1981, 1983, 1986, 2002, 2004 et 2011<sup>756</sup>. L'année 1975 marque l'entrée en vigueur de l'ordonnance pénale et la création du rendez-vous judiciaire (la convocation par procès-verbal) grâce à la loi n°75-701 du 6 août 1975 modifiant et complétant

<sup>756</sup> Philippe POUGET, « La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal* novembre 2013, p.573-575

certaines dispositions de procédure pénale<sup>757</sup>. Les réformes des années 1981<sup>758</sup> et 1983<sup>759</sup> transforment la vieille procédure de flagrant délit en procédures de présentation immédiate, puis de comparution immédiate. L'année 1986<sup>760</sup> apporte la convocation par officier de police judiciaire (COPJ).

**210. La loi du 6 août 1975.** Le premier texte est celui qui institue le mécanisme de la convocation par procès-verbal également appelé également « rendez-vous judiciaire »<sup>761</sup>. Il s'agit de la procédure instituée par l'article 7 de la loi du 6 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale<sup>762</sup> qui a introduit, à l'époque, un nouvel article 71-2 dans le code de procédure pénale<sup>763</sup>. Aux termes de ce texte, le procureur de la République peut notifier par procès-verbal à la personne qui lui est déférée, une convocation à comparaître en justice dans un délai compris entre 3 jours et un mois. En outre, ce texte prévoit dès cette époque la possibilité de présenter ce prévenu qui a reçu notification de sa convocation devant le Président ou le juge délégué afin qu'il soit placé sous contrôle judiciaire jusqu'à la date de sa comparution.

**211. La loi dite « sécurité et liberté » du 2 février 1981.** Le deuxième texte marquant de cette période est la loi dite « Sécurité et liberté » du 2 février 1981<sup>764</sup> qui crée la procédure de « la saisine directe ». La saisine directe venait en remplacement de la procédure de « flagrants délits ». L'objectif recherché par cette nouvelle procédure est « de juger rapidement tous les

---

<sup>757</sup> JO du 7 août 1975

<sup>758</sup> Loi 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, JO du 3 février 1981

<sup>759</sup> Loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, JO du 11 juin 1983

<sup>760</sup> Loi n°86-1019 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, JO du 10 septembre 1986

<sup>761</sup> VARINARD André. « Politique criminelle et tendances de la législation pénale française contemporaine ». In: *Déviance et société*. 1983 - Vol. 7 - N°2. pp. 155-169

<sup>762</sup> Loi n°75-701 du 5 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale, JO du 7 août 1975, p.8035

<sup>763</sup> Le premier alinéa de cet article 71-2 stipulait que « le procureur de la République peut également inviter l'inculpé à comparaître devant le tribunal dans un délai qui ne peut être inférieur à 3 jours sauf renonciation expresse de l'intéressé, ni supérieur à un mois. Il l'avise du lieu, de l'heure et de la date de cette audience. Cette notification, mentionnée au procès-verbal, dont copie est remise à l'intéressé, vaut citation à personne ».

<sup>764</sup> Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, JORF n°0028 du 3 février 1981 page 415

délits simples passibles d'une peine n'excèdent pas 5 ans d'emprisonnement. ». Sous l'intitulé de « De la saisine directe » substitué en lieu et place de l'intitulé « Du flagrant délit », la loi du 2 février 1981 institue, en réalité, trois mécanismes de jugement des délits<sup>765</sup> : « la convocation par procès-verbal », « la saisine immédiate » et « la saisine préalable du président du tribunal ou d'un juge délégué par lui ». La convocation par procès-verbal reprend le dispositif institué par la loi du 6 août 1975, en portant le délai de comparution dans ce cadre à 10 jours au moins et deux mois au plus, en lieu et place du délai de 3 jours à un mois. « La saisine immédiate » constitue, quant à elle, la grande nouveauté qui se substitue à la procédure du « flagrant délit » et qui préfigure la comparution immédiate. La saisine préalable du président ou du juge délégué, enfin, est instituée pour palier l'impossibilité de réunir le tribunal immédiatement. Il permet au juge saisi de placer le prévenu en détention provisoire en attendant sa comparution dans un délai de quatre jours.

**212. La loi du 10 juin 1983.** Le troisième texte qui marque cette période c'est la loi du 10 juin 1983 révisant la loi du 2 février 1981<sup>766</sup>. Sur la base du schéma dessiné par la loi Sécurité et liberté, l'article 24 de la loi du 10 juin 1983 crée dans le code de procédure pénale un paragraphe intitulé « De la convocation par procès-verbal et de la comparution immédiate » comportant des articles 393 à 397-4. Il substitue aux mécanismes de la « saisine directe » la procédure de comparution immédiate et la procédure de comparution par procès-verbal modifiée. Bien que ce texte intervienne dans le cadre d'une alternance politique ayant amené la Gauche au pouvoir en 1981, son apport en matière de modes de poursuite par rapport à la loi décriée du 2 février 1981 n'est pas révolutionnaire.

**213. La loi du 9 septembre 1986.** Le quatrième texte qui a apporté des modifications importantes dans les modes de poursuite au cours de cette période est la loi n°86-1019 du 9 septembre 1986<sup>767</sup> qui crée la convocation par officier de police judiciaire (COPJ). La création de la COPJ initie un mouvement dont les conséquences sont à la fois juridiques et systémiques. Sur le plan juridique, pour la première fois, on associe la police judiciaire à l'élaboration de

---

<sup>765</sup> Article 51 de la loi du 2 février 1981

<sup>766</sup> Loi du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, JORF du 11 juin 1983 page 1755

<sup>767</sup> Loi n°86-1019 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, JO du 10 septembre 1986, p10.954

l'acte de poursuite. Jusque-là et selon le schéma traditionnel<sup>768</sup>, la police judiciaire mène l'enquête sous la responsabilité du ministère public<sup>769</sup> chargé d'engager l'action publique en formalisant directement l'acte de poursuite par le biais soit d'un procès-verbal (CI et CPPV), soit d'un mandement de citation (CD). Avec la COPJ, la mise en œuvre de la poursuite est transférée dans les mains de la police judiciaire. L'OPJ ou l'APJ devient un acteur de l'acte de poursuite en plus d'être celui qui mène les investigations conduisant à établir la vérité des faits. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi reconnu « que l'officier ou agent de police judiciaire chargé, sur instructions du procureur de la République, de notifier une convocation en justice à un prévenu doit, de sa propre initiative, faire toutes diligences pour parvenir à la délivrance de cet acte à la personne de son destinataire »<sup>770</sup>. Bien qu'agissant sur instruction du procureur de la République, l'OPJ ou l'APJ chargé de notifier une COPJ dispose donc d'un pouvoir d'initiative pour accomplir sa mission. Comme le note Bernard BRUNET<sup>771</sup>, « le temps de l'action publique survient en cours d'enquête policière, durant le “temps policier”, et n'est plus suivi de ce que l'on pourrait appeler le “temps parquetier”, au cours duquel un magistrat du parquet procède à l'examen du dossier de la procédure en vue de son orientation. » De ce fait, l'association de la police judiciaire à l'acte de poursuite renforce l'effet de système. La police judiciaire se trouve ainsi imbriquée dans la mission de poursuite dévolue au ministère public. La mise en place du TTR<sup>772</sup> dont la COPJ constitue l'un des principaux instruments va conforter la dimension de chaîne pénale associant la police judiciaire, les instances judiciaires (parquet et siège) et des acteurs périphérique comme l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse et les associations partenaires (associations d'aide aux victimes, associations de lutte contre les addictions...).

La période qui s'ouvre à partir de 1986 va apporter des innovations textuelles qui se traduiront, sur le plan statistique, par de nouveaux équilibres entre les différents modes de poursuite.

---

<sup>768</sup> Jean LARGUIER, *Procédure pénale*, 20<sup>ème</sup> édition, Dalloz, p.45, « Le rôle de la police judiciaire commence où finit celui de la police administrative, et finit, sauf commission rogatoire, où commence celui de l'instruction ».

<sup>769</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, T2, 3<sup>ème</sup> édition, CUJAS, 1979, n°1051

<sup>770</sup> Caroline RENAUD-DUPARC, « Du régime applicable à la notification de la convocation en justice », note sous Crim. 29-05-2013, n° 12-82.033, *AJ Pénal* 2013 p.679

<sup>771</sup> Bernard Brunet, « Le traitement en temps réel : la Justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et société*, n°38, 1998. « Vérité historique, vérité judiciaire ». pp. 91-107

<sup>772</sup> Camille MIANSONI, « Le traitement en temps réel des procédures pénales (TTR) », *AJ Pénal* mars 2012, p.

## B).- L'EVOLUTION DES POURSUITES CORRECTIONNELLE ENTRE 1986 ET 2017 : LE CYCLE DES TRANSFORMATIONS

**214. La créativité législative de la période 1986 – 2017.** La période 1986 à 2017 est une période faste en matière de création législative de nouveaux modes de poursuite. La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice<sup>773</sup> institue l'ordonnance pénale pour certains délits. La loi du 9 mars 2004 dite loi PERBEN II<sup>774</sup> crée la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. La loi du décembre 2011 a étendu le champ de l'ordonnance délictuelle à certains délits de droit commun. Depuis cette date, la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation de la peine et renforçant l'efficacité des sanctions pénales<sup>775</sup> a créé la transaction par officier de police judiciaire<sup>776</sup>. La loi 2016-1691 du 9 décembre 2016 a créé la convention judiciaire d'intérêt public<sup>777</sup>.

Toutefois, dans ce foisonnement législatif, deux phénomènes se remarquent dans la lecture des données statistiques relatives aux modes de poursuite au cours de cette période : Une nouvelle distribution caractérisée par la diversification (1) et, l'émergence de nouvelles notions pour saisir la traduction statique des modalités de la réponse judiciaire (2). Dans ce paysage remodelé des modes de poursuite, la création de la composition pénale par la loi du 23 juin 1999 traduit une approche nouvelle et singulière de la poursuite (3) qui annonce la mise en place de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en 2004<sup>778</sup>.

### 1). LA NOUVELLE DISTRIBUTION DES MODES DE POURSUITE

**215. La période transitoire : 1986 - 2004.** Il apparaît que la période 1986-2004 est une période charnière en matière de modes de poursuite. Les innovations apportées au cours de la

---

<sup>773</sup> JO du 10 septembre 2002

<sup>774</sup> Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JO du 10 mars 2004, p.4567

<sup>775</sup> JO du 17 août 2014

<sup>776</sup> Camille MIANSONI, « La transaction par officier de police judiciaire ou TOPJ », *AJ Pénal* 2015, p.469

<sup>777</sup> JO du 10 décembre 2016

<sup>778</sup> Claire SAAS, « De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir sanctionnateur du procureur », *Revue de science criminelle et de droit comparé*, octobre-décembre 2004, n°, p.827 ; Vanessa PERROCHEAU, « La composition pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : quelle limites à l'omnipotence du parquet ? », *Droit et Société* 201/1 (n°74), p.55-71

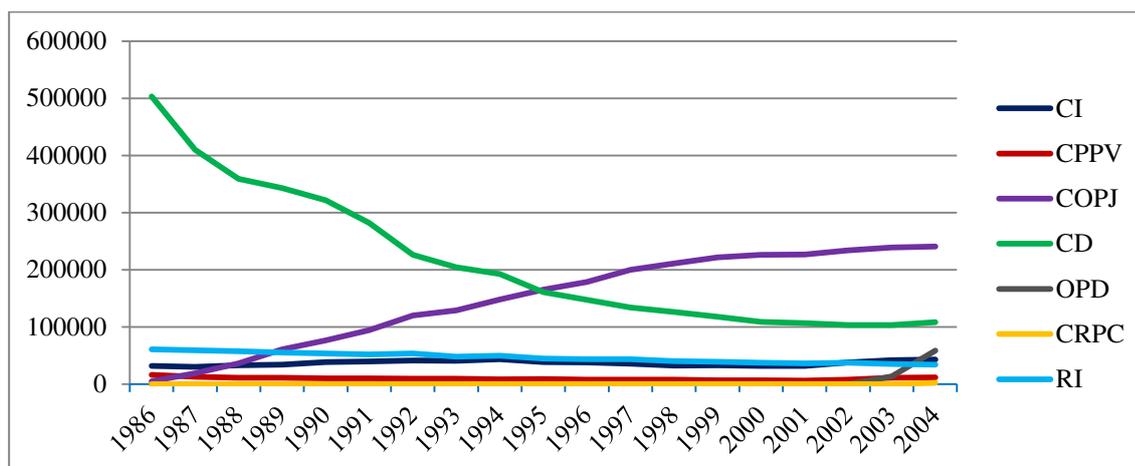
décennie 1980 ont transformé le paysage de la poursuite, en particulier grâce l'institution de la COPJ en 1986. Les données statistiques montrent la montée en puissance de ce nouveau mode de poursuite. La diminution du nombre de citations directes s'amorce avec l'entrée en vigueur de la COPJ et le croisement des deux courbes s'opère en 1995. A partir de cette année, le nombre des COPJ (165.248) est supérieur à celui des citations directes (161.038). Dès cette période la tendance va s'amplifier sans s'inverser. Pour autant, sur le plan du procès pénal, cette période reste une période de transition. Car, si les outils de la poursuite se sont diversifiés, la physionomie et les conditions du procès pénal n'ont pas changé. Les personnes poursuivies comparaissent toutes à l'audience publique traditionnelle. Toutefois, cette période annonce les bouleversements qui prendront véritablement corps au cours de la période suivante. En effet, l'institution de la composition pénale par la loi du 10 juin 1999 et la mise en place de l'ordonnance pénale délictuelle par la loi du 9 septembre 2002 sont les prémisses du bouleversement que constituera l'introduction de la CRPC par la loi du 9 mars 2004.

**Tableau des données relatives aux modes de poursuite entre 1986 et 2004**

Année	CI	CPPV	CRPC	OPD	CD	COPJ	RI
1986	31907	16430	0	0	503251	4908	61143
1987	29979	12874	0	0	409748	18960	59012
1988	32862	11304	0	0	359282	36612	57455
1989	34310	11072	0	0	343184	60887	55637
1990	38872	10384	0	0	321845	76360	53652
1991	39948	10278	0	0	282330	94461	51937
1992	41472	9417	0	0	226340	120192	53505
1993	40742	9463	0	0	204254	128979	47844
1994	43490	8492	0	0	192642	148214	49515
1995	38352	9022	0	0	161038	165248	44554
1996	38115	7779	0	0	147660	178566	43671
1997	35978	8086	0	0	134280	200067	43562
1998	32397	7751	0	0	126411	211394	40362
1999	33118	6899	0	0	117783	221730	39176
2000	31991	6570	0	0	108974	226414	37768
2001	31693	6361	0	0	106784	226802	36398
2002	38269	7665	0	0	103583	233894	37444
2003	42026	11273	0	13574	103498	239190	35143
2004	43099	11577	2187	58822	108253	240910	34211

Sources : Données issues des séries longues des Cadres du parquet

## 216. Graphique de l'évolution des poursuites correctionnelles de 1986 à 2004



Sources : Données issues des séries longues des Cadres du parquet

**217. La répartition des nouvelles poursuites.** Les données statistiques publiées par le ministère de la justice<sup>779</sup> et reproduites ci-dessus, démontrent que plus 50% des affaires poursuivies en 2015 devant les tribunaux correctionnels et de police l'ont été selon les procédures dites rapides (ordonnance pénale, comparution immédiate, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et composition pénale), tandis que les saisines du juge d'instruction ne représentaient que 2,9% des affaires poursuivies en 2013<sup>780</sup>.

**218. La poursuite du déclin statistique de l'instruction préparatoire.** L'évolution de la saisine de la juridiction correctionnelle par ordonnance de renvoi de la juridiction d'instruction correspond à la courbe de l'évolution des ouvertures d'information judiciaires au cours de la période. En effet, les ouvertures d'informations judiciaires sont passées de 8,6% en 1998 à 3,8% en 2008<sup>781</sup>. Corrélativement, les saisines du tribunal correctionnel par renvoi de la juridiction d'instruction sont passées de 6,5% en 1998 à 3,3% en 2008. Toutefois, il faut noter que la part des saisines de la juridiction d'instruction a évolué à la baisse de façon régulière depuis l'entrée en vigueur du code de procédure pénale de 1958<sup>782</sup>. La part des saisines du juge

<sup>779</sup> Cf. *Annuaire statistique de la justice*, édition 2008

<sup>780</sup> Selon les données publiées par l'Observatoire de la justice pénale en octobre 2014

<sup>781</sup> Le Professeur DELMAS-MARTY souligne à propos de cette évolution du rôle du juge d'instruction dans l'activité pénale que « le rôle du juge d'instruction s'est-il progressivement marginalisé : il était saisi dans 40% des affaires au XIX<sup>e</sup> siècle, 20% en 1960, 8% en 1989, 4% en 2009 », in « La phase préparatoire du procès pénal. Pourquoi et comment réformer ? », <http://www.asmp.fr>

<sup>782</sup> Cf. supra

d’instruction est tombée à 2,9% en 2013<sup>783</sup> et à 2,8% en 2015<sup>784</sup> et 2016<sup>785</sup> parmi les poursuites engagées. La marginalisation progressive de la procédure d’instruction que révèlent les données statistiques disponibles<sup>786</sup> démontre bien que ce sont les nécessités de l’action qui dictent l’orientation des procédures plus que des instructions ministérielles qui ne semblent qu’accompagner et valider des initiatives locales. Jean DANET<sup>787</sup>, commentant les données de l’année 2008, observait que « les instructions régressent en chiffres relatifs et absolus depuis cinq ans. Elles ne représentent plus que 4,8 % des affaires poursuivies et 2,8 % des affaires donnant lieu à une réponse pénale. En quatre ans, le chiffre des comparutions immédiates a définitivement dépassé celui des instructions (43 % de plus en comparution immédiate (CI) qu’en instruction) alors qu’ils faisaient encore parts égales en 2002. La saisine des juges des enfants est stable. »

## 219. Répartition du contentieux pénal selon les modes de poursuite : 2005 – 2015

Année	COPJ	OPD	CRPC	CD	RI	CI	CPPV
2005	217625	105765	27200	103043	32613	46601	15783
2006	211197	129577	50250	99650	30582	45416	14492
2007	200360	129914	49712	90747	28063	45233	16801
2008	194301	136124	56326	81129	23409	45369	17511
2009	189621	144711	77530	66968	20899	43670	18154
2010	179182	136291	78299	61468	19640	42056	17403
2011	199207	140352	50739	49253	18497	38273	16933
2012	186255	146083	57172	40760	18380	40153	17695
2013	190354	144335	59540	34710	18127	40253	18077
2014	192782	151963	55625	29652	17347	39332	17573
2015	191376	148498	58949	24312	16772	40716	18827

Source : Cadres du Parquet – Infocentre SID

## 220. Graphique de l’évolution des poursuites correctionnelles entre 2005 et 2015

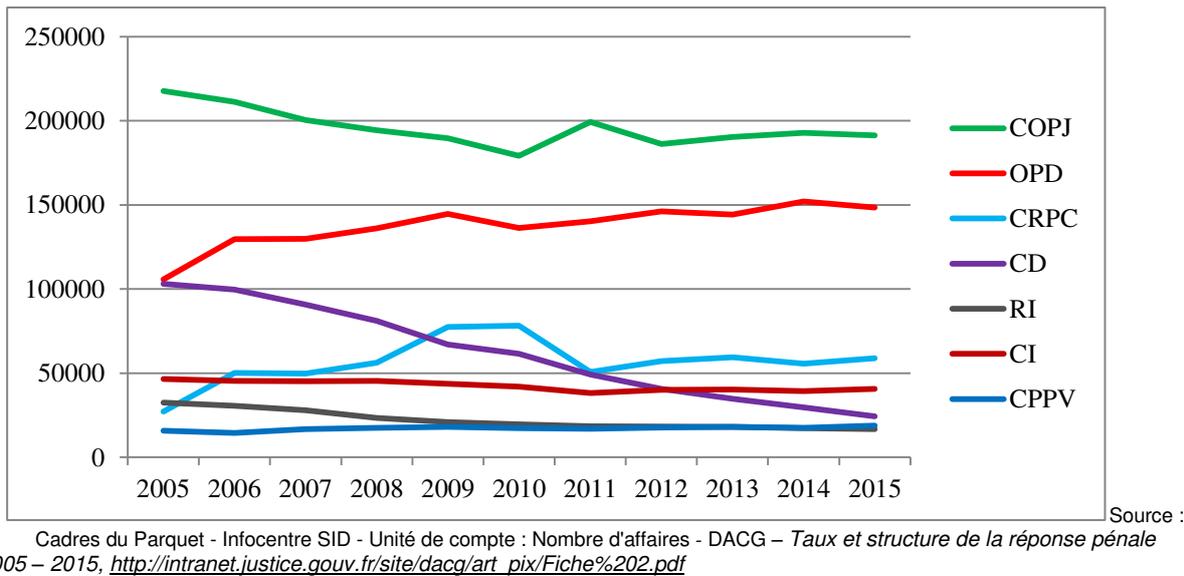
<sup>783</sup> DACG – pôle Evaluation des politique pénale – Observatoire des juridictions pénales – Chiffres nationaux – octobre 2013

<sup>784</sup> Ministère de la Justice - DACG, « Taux et structure de la réponse pénale 2005 – 2015 », [http://intranet.justice.gouv/dacg : art\\_pix/opj](http://intranet.justice.gouv/dacg : art_pix/opj)

<sup>785</sup> Ministère de la Justice - DACG, « Observatoire national des données d’activité du parquet 2006 – 2016 », <http://intranet.justice.gouv/dacg>

<sup>786</sup> B. AUBUSSON de CAVARLAY, M.-S. HURE, M.-L. POTTIER, « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981 – La base DAVIDO, série générale », *CESDIP* 1989 n°51

<sup>787</sup> Jean DANET, « Bref commentaire de quelques chiffres sur la justice pénale », *AJ Pénal* 2008 p. 78



## 2).- L'INTEGRATION STATISTIQUE DES NOUVELLES NOTIONS DE : TAUX DE REONSE PENALE, AFFAIRES POURSUIVABLES ET POURSUITES SIMPLIFIEES

Au cours des trois dernières décennies la présentation statistique des modes de poursuite s'est enrichie de nouvelles notions directement liées à la diversification des modes de poursuite. Parmi ces notions, il y a celle d'affaires poursuivables, celle de poursuites simplifiées et celle de taux de réponse pénale.

**221. Affaires poursuivables et diversification des modes de poursuite.** La part des affaires poursuivables, c'est-à-dire les affaires pour lesquelles les faits sont juridiquement établis et leur auteur identifié, a connu une augmentation significative au cours de la période considérée. Elle est passée de 26,1% en 1998 à 31,7% en 2008, soit un écart d'environ 5%. Dans le même temps, la part des procédures de composition pénale et autres alternatives aux poursuites a plus que doublée en passant de 21,% en 1998 à 47,8% en 2008. Grâce à ces chiffres, il est dès lors possible de s'interroger sur des corrélations possibles entre différents facteurs susceptibles d'expliquer l'évolution de l'activité pénale au cours de ces dernières années. Ainsi, il y aurait une corrélation entre la distribution statistique du nombre des affaires poursuivies selon chaque mode de poursuite et l'évolution quantitative de la délinquance constatée, du moins celle des affaires poursuivables.<sup>788</sup> Autrement dit, il y aurait une relation causale entre la mise en place

<sup>788</sup> Les affaires poursuivables (AP) représente le « nombre d'affaires ayant fait l'objet d'une décision du parquet, autre que le classement sans suite pour motif juridique, pour absence d'infraction, infraction mal caractérisée ou charges insuffisantes et défaut d'élucidation ». Autrement dit, les affaires poursuivables sont les affaires pour

et l'accroissement de nouveaux modes de poursuite et le nombre des affaires poursuivables présentées dans les états statistiques. Cette analyse rejoint le constat empirique selon lequel l'élargissement des modes de poursuites réduit mécaniquement le nombre des classements sans suite tout en préservant l'équilibre des flux de procédures traduites devant les juridictions de jugement selon les modalités classiques<sup>789</sup>. L'affirmation de cette corrélation conduit à valider l'hypothèse selon laquelle la part des affaires traitées selon les nouveaux modes de poursuite affecterait, non pas la répartition des contentieux pénaux entre les différents modes de poursuites traditionnels (citation directe, instruction préparatoire), mais plutôt la part des classements sans suite en les réduisant.

**222. La montée en puissance des de poursuite simplifiés.** On constate que le pourcentage des citations directes parmi les différents modes de poursuite décroît régulièrement, passant de 32,5% en 1998 à 16,2% en 2008, puis à moins de 10% en 2013<sup>790</sup>. Dans le même temps, on note une augmentation continue et spectaculaire des ordonnances pénales délictuelles ainsi que des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) dès leur mise en œuvre respectivement en 2003 et 2004. De fait, on constate un effondrement du nombre de convocation par officier de police judiciaire (COPJ) à partir des années 2003-2004, correspondant à l'entrée en vigueur de ces deux modes de poursuite. En effet, alors qu'on relève une évolution croissante de la part des convocations par officier de police judiciaire entre 1998 et 2003, passant pendant cette période de 50,7% en 1998 à 56,7% en 2003, on constate un décrochage de ce pourcentage à partir de 2004 pour redescendre à 50,5%. Dès 2005 s'amorce une décreue progressive de la part des convocations par officier de police judiciaire pour atteindre 35,2% en 2008. Ce phénomène est directement corrélé avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance pénale délictuelle dès 2002 et de la CRPC à compter de 2004.

---

lesquelles le parquet serait en droit d'engager des poursuites pénales ou de les orienter vers une alternative aux poursuites ; cf. Observatoire de la justice pénale. « *Chiffres nationaux 1998-2008* », [http://intranet.justice.gouv/dacg :art\\_pix/opj](http://intranet.justice.gouv/dacg :art_pix/opj)

<sup>789</sup> Cf. Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009, p.624

<sup>790</sup> Selon Valérie RABAULT, « la part des citations directes est passée de près de 30% à moins de 10%... », in Rapport n° 2260 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, enregistré le 9 octobre 2014

**223. L'indicateur du taux de réponse pénale.** La notion de réponse pénale constitue elle-même une novation dans l'analyse de la réponse judiciaire aux faits de délinquance. Mais, au-delà de la notion de réponse pénale, c'est le taux de réponse pénale qui est devenu « l'indicateur privilégié de la Chancellerie »<sup>791</sup>. Cet indicateur traduit la capacité des parquets à offrir une réponse judiciaire autre que le classement sans suite « sec » à toute infraction poursuivable constatée. Le taux de réponse pénale est donc la manifestation chiffrée du systématisme pénal qui a caractérisé les politiques pénales au cours des dernières années. Celui-ci traduit les variations de la modulation et de la graduation de la réponse judiciaire aux phénomènes de délinquance. La question posée est celle de l'impact de l'accroissement des possibilités de réponse pénale sur cet indicateur qu'est le taux de réponse pénale. L'hypothèse qui semble se vérifier à travers les données chiffrées présentées ci-dessus se formule sous une double dimension. D'une part, l'introduction successive de nouveaux modes de poursuite provoque une érosion de la part des autres modes préexistants dans l'ensemble de la réponse judiciaire. D'autre part, les effets de l'extension des modes de poursuite sont plus marqués sur le nombre des affaires poursuivies et, par conséquent, sur le taux de réponse pénale.

**224. L'apparition de l'indicateur du « Taux de réponse pénale ».** « C'est en 2000 qu'apparaît pour la première fois le taux de réponse pénale, calculé sur les données de 1998 »<sup>792</sup>. L'agrégat du « taux de réponse pénale » constitue, en effet, la traduction statistique du pourcentage des affaires poursuivables ayant échappé à un classement sans suite sec<sup>793</sup> en bénéficiant soit d'une poursuite, soit d'une alternative aux poursuites. Le taux de réponse pénale se voit reconnaître une connotation positive à la différence de l'indicateur du « taux de classement sans suite » qui était le principal indicateur utilisé dans l'évaluation de l'activité des parquets jusqu'au début des années 2000<sup>794</sup>. Le taux de réponse pénale était de 77,9% en 2005,

---

<sup>791</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regards sur l'actualité* n°357, Janvier 2010, La documentation française, pp18-22

<sup>792</sup> Ministère de la justice - DACG - Pôle d'évaluation des politiques pénales, *L'Observatoire des juridictions*, septembre 2009

<sup>793</sup> Selon le rapport de l'Observatoire des juridictions pour 2009, « l'apparition à la fin du XXème siècle du taux de réponse pénale a été rendue possible par une meilleure connaissance des modes de classement des affaires. Cela a permis de différencier ce qui relevait d'une réponse pénale (médiation, classement sous condition...), de ce qui relevait d'un classement d'affaire non poursuivable ou d'un classement pour inopportunité des poursuites...»

<sup>794</sup> *Idem*

de 89,3% en 2013 et de 87,8% en 2015<sup>795</sup>. Mais, si le taux de réponse pénale a constitué au cours des dernières décennies l'indicateur phare de l'évaluation de la performance des parquets notamment dans le cadre des projets annuels de performance (PAP) annexés aux projets de lois de finances, il semble qu'une inflexion de cette orientation est apparue au cours de ces dernières années. En effet, le rapport parlementaire rendu au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale par Madame Valérie RABAULT le 9 octobre 2014, dans le cadre de la discussion du projet de budget 2015, constate que « le taux de réponse pénale qui constitue l'un des indicateurs représentatifs de la mission [Justice], disparaît sans explication. »<sup>796</sup> Cette évolution qui semble marquer l'abandon de l'indicateur du taux de réponse pénal dans l'évaluation de la performance des services judiciaires traduit certainement la prise en compte du constat établi sur le terrain et selon lequel le systématisme pénal poussé à l'extrême conduit à produire des données chiffrées dont la pertinence est sujet à débat.

## **225. Diversification de la réponse pénale et évolution du taux de réponse pénale.**

L'hypothèse d'un lien entre la diversification des modes de poursuite et l'évolution du taux de réponse pénale paraît être validée. Le taux de réponse pénale étant l'indicateur de base de l'évaluation de l'action des parquets<sup>797</sup>. Ce lien établi entre diversification des modes de poursuite et évolution du taux de réponse pénale tend ainsi à confirmer l'impact des réformes successives qui ont élargi les modes d'action du ministère public sur le taux de réponse pénale. En effet, le sénateur ZOCCHETTO<sup>798</sup> relevait déjà dans son rapport cette corrélation entre l'introduction de nouveaux modes de poursuite et l'augmentation du taux de réponse pénale. Le taux de réponse pénale quant à lui est passé de 65,1% en 1998 à 85,4% en 2008, soit une augmentation de plus de 20%.

---

<sup>795</sup> Ministère de la Justice - DACG, « Taux et structure de la réponse pénale 2005 – 2015 », [http://intranet.justice.gouv/dacg : art\\_pix/opj](http://intranet.justice.gouv/dacg : art_pix/opj)

<sup>796</sup> Valérie RABAULT, *Rapport n° 2260 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*, enregistré le 9 octobre 2014

<sup>797</sup> Le taux de réponse pénale (TRP) est le rapport entre le nombre d'affaires poursuivies ou pour lesquelles une procédure alternative ou de composition pénale a réussi sur l'effectif total des affaires poursuivables ; cf. Observatoire de la justice pénale. « Chiffres nationaux 1998-2008 ». [http://intranet.justice.gouv/dacg : art\\_pix/opj](http://intranet.justice.gouv/dacg : art_pix/opj)

<sup>798</sup> ZOCCHETTO François, *rapport d'information du Sénat relatif aux procédures accélérées de jugement en matière pénale*, 2005-2006

**226. L'évolution des tendances au plan européen et français.** Au niveau européen, il a été établi que la maîtrise des flux des procédures pénales dans les différents systèmes pénaux n'a pu s'opérer ces dernières décennies que grâce à un élargissement ou un aménagement des possibilités offertes aux autorités chargées des poursuites en matière d'orientation des procédures. Cette extension du champ d'intervention des autorités de poursuite dans le sens d'une pluralité d'options en matière de suites judiciaires apparaît, au regard des évolutions constatées dans différents pays d'Europe, comme le corollaire des pouvoirs d'appréciation plus ou moins étendus reconnus au ministère public y compris dans les systèmes qui consacrent le principe de la légalité des poursuites. Il a pu ainsi être établi une corrélation nette entre l'accroissement des flux pénaux confiés aux parquets européens d'un côté et, de l'autre, la diminution du volume des procédures traitées selon les procédures de jugement traditionnelles, en contrepartie de l'augmentation des procédures alternatives ou simplifiées<sup>799</sup>.

Les mêmes tendances peuvent être observées en France dans l'évolution de la capacité des parquets à apporter une réponse pénale à toute infraction poursuivable. C'est cette capacité à offrir une réponse judiciaire autre que le classement sans suite à toute infraction juridiquement constituée et dont l'auteur est identifié que traduit l'indicateur du taux de réponse pénale. A travers les graphiques ci-dessus<sup>800</sup>, on observe, s'agissant de la situation française, la corrélation entre l'augmentation continue des flux pénaux et l'amplification de la part des modalités des poursuites non traditionnelles, c'est-à-dire conduisant à la saisine d'un tribunal selon les modalités traditionnelles ; singulièrement la citation directe et ces variantes<sup>801</sup>. Ces graphiques montrent en parallèle la diminution très significative du nombre de classements sans suite à mesure qu'accroît la capacité des parquets à offrir des voies de poursuite nouvelles et diversifiées.

---

<sup>799</sup>V. Prof. Jörg Martin JEHLLE, «Les pouvoirs d'appréciation du ministère public : le principe d'opportunité ou de légalité, avantages et inconvénients » – Conseil de l'Europe, communication à la conférence des procureurs généraux d'Europe, 5ème session, CELLE, 23 – 25 mai 2004.

<sup>800</sup> Source : DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - Ministère de la Justice - Observatoire de la justice pénale – *chiffres nationaux 2000- 2010* - septembre 2011

<sup>801</sup> La convocation par officier de police judiciaire (COPJ), la convocation par procès-verbal (CPPV) et la comparution immédiate en tant que modalité de saisine du tribunal sont des variantes de la citation directe à laquelle renvoient les textes spécifiques qui les instituent.

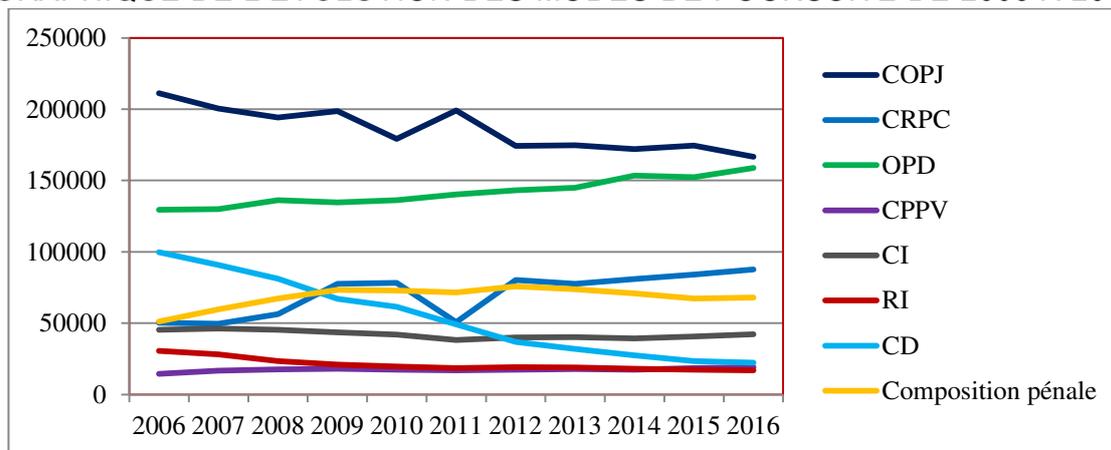
**227. La photographie statistique de l'état actuel des modes de poursuite.** Les données de la décennie 2005-2015 disponibles confirment les grandes tendances de la répartition des modes de poursuite en matière correctionnelle observées dès 2005. La part des poursuites dites alternatives représentent plus de la moitié des poursuites. En 2015, les poursuites par ordonnance pénale représentent 25,6%, celles par CRPC 10%. La composition pénale, quant elle, représente 12,6% de l'ensemble des alternatives aux poursuites. Les poursuites par COPJ se stabilisent à 33%. La citation directe et, surtout, l'instruction préparatoire son irrémédiablement devenues des modalités de poursuite marginales.

**228. Tableau de l'évolution des modes de poursuite. 2006 – 2016\***

	COPJ	CRPC	OPD	CPPV	CI	RI	CD	Composition pénale
<b>2006</b>	211197	50250	129577	14492	45416	30566	99650	51065
<b>2007</b>	200360	49712	129914	16801	46233	28063	90747	59770
<b>2008</b>	194301	56326	136124	17511	45369	23409	81129	67230
<b>2009</b>	198621	77530	134711	18154	43670	20899	66968	73392
<b>2010</b>	179182	78299	136291	17403	42056	19640	61468	72785
<b>2011</b>	199207	50739	140352	16933	38273	18497	49253	71557
<b>2012</b>	174187	80172	143076	17419	39991	19116	36735	75730
<b>2013</b>	174770	77497	144908	17806	40132	18858	31924	73788
<b>2014</b>	171966	80877	153509	17305	39241	17966	27513	70964
<b>2015</b>	174516	84154	152282	18602	40652	17316	23410	67186
<b>2016</b>	166631	87733	158870	19275	42160	16946	22203	67998

\*Source : Cadres du Parquet - Infocentre SID  
Unité de compte : Nombre d'affaires

GRAPHIQUE DE L'EVOLUTION DES MODES DE POURSUITE DE 2006 A 2016



### 3).- LA PLACE SINGULIERE DE LA COMPOSITION PENALE PARMIS LES MODALITES DE LA REPOSE PENALE.

**229. L'évolution fulgurante des compositions pénales.** La mise en place de la composition pénale par la loi du 23 juin 1999<sup>802</sup> marque un tournant dans l'approche de la réponse pénale. A la différence des autres mesures dites alternatives aux poursuites comme la médiation pénale instituée en 1993<sup>803</sup>, la composition pénale est une réponse pénale originale. D'une part, elle a une vocation sanctionnatrice évidente et, d'autre part, elle constitue l'amorce de la mise en place d'un procès dans lequel l'acceptation du principe de sa culpabilité ainsi que l'adhésion du prévenu à la peine constituent un préalable. La composition pénale annonçait la mise en place d'un « plaider-coupable »<sup>804</sup> à la française. Surtout, son application se révèle être un succès comme le démontrent les données présentées ci-dessous. En effet, ces chiffres montrent une évolution fulgurante du recours à la composition pénale dès son lancement. Cette évolution culmine en 2012 où le nombre de compositions pénales atteint 75.694 procédures. En 2016, le nombre de compositions pénales validées était de 67.998.<sup>805</sup>

**Tableau de l'évolution des compositions pénales**

Année	Nombre de compositions pénales
2001	1511
2002	6755
2003	14785
2004	25777
2005	40034
2006	51065
2007	59770
2008	67230
2009	73392
2010	72785
2011	71557
2012	75694
2013	73809
2014	70950
2015	67134

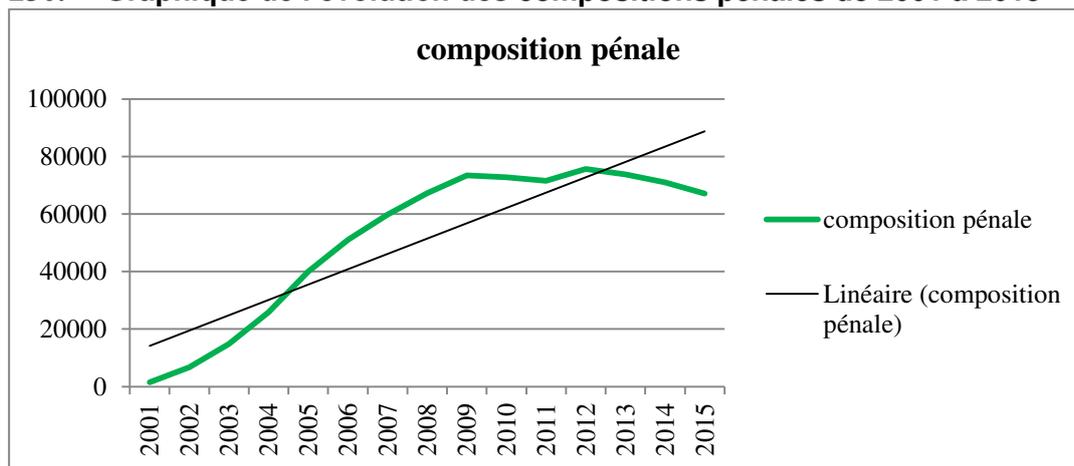
<sup>802</sup> Loi n°99-515 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, JO du 24 juin 1999, p.9247

<sup>803</sup> Loi n°93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, JO du 4 janvier 1993, p.215

<sup>804</sup> Jean-Paul CERE et Pascal REMILLIEUX, « De la composition pénale à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : le "plaider coupable" à la française », *AJ Pénal* 2003 p.45 ; V. aussi, Muriel GIACOPELLI, « Les procédures alternatives aux poursuites - Essai de théorie générale », *RSC* 2012 p.505

<sup>805</sup> Ministère de la Justice - DACG, « Observatoire national des données d'activité du parquet 2006 – 2016 », <http://intranet.justice.gouv/dacg>

### 230. Graphique de l'évolution des compositions pénales de 2001 à 2015



Sources :

DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - Ministère de la Justice Octobre 2014, *Observatoire de la justice pénale - Chiffres nationaux 2003 – 2013*, et *Taux et structure de la réponse pénale 2005 – 2015*, [http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art\\_pix/Fiche%202.pdf](http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art_pix/Fiche%202.pdf)

Les données statistiques disponibles montrent la place effective prise par l'agrégat générique de « modes de poursuite » dans la présentation et l'appréciation de l'activité pénale des juridictions. Les indicateurs de performance de la justice pénale sont construits en intégrant la manière dont les parquets répondent concrètement aux actes de délinquance. Les états statistiques produits par la Chancellerie<sup>806</sup> révèlent, aussi, que plusieurs autres notions se sont construites dans le sillage de la notion de modes de poursuite. Pourtant, la notion même de modes de poursuite reste une notion à définir.

<sup>806</sup> Ministère de la Justice - DACG, « Observatoire national des données d'activité du parquet 2006 – 2016 », <http://intranet.justice.gouv/dacg>

**231. Les enjeux de la notion de modes de poursuite.** Il est nécessaire de tenter de dégager les éléments caractéristiques des modes de poursuite pour en saisir les enjeux. En effet, la définition de la notion des « modes de poursuite » présente un enjeu à la fois théorique et pratique, en ce qu'elle met à nu les pratiques et les enchaînements qui redessinent le rôle et la place des acteurs du procès pénal. Elle élargit les différentes finalités assignées à la réponse judiciaire aux actes de délinquance. Enfin, elle permet, surtout, une appréhension du procès pénal dans une perspective « dynamique »<sup>807</sup> et systémique. Pour cela, il convient d'abord de resituer la notion de modes de poursuite dans le cadre de la théorie de la poursuite (section 1), avant de l'interroger dans sa constitution en tant que catégorie juridique à part entière (section 2).

---

<sup>807</sup> Cf. B. BOULOC, *Procédure pénale*, 24<sup>e</sup> édition, 2013, p.581



**232. La place de la notion de modes de poursuite dans la théorie de l'action publique.**

La notion de modes de poursuite semble avoir pris une place importante dans les discours qui prescrivent et décrivent la réaction du système pénal face aux actes de délinquance. La perception de cette place dans la théorie de la poursuite se révèle tout autant à travers l'utilisation consacrée de cette notion par la jurisprudence et par la doctrine pénaliste (§1), qu'à travers les éléments qui composent sa substance (§2).

§1- L'EMPLOI CONSACRE DE LA NOTION DE « MODES DE POURSUITE »

**233. L'absence de définition générique et légale des modes de poursuite.** La notion de « modes de poursuite » est consacrée dans la littérature pénaliste. Pour autant, malgré cet usage ancien et son ancrage contemporain dans les stratégies de politiques criminelles, son approche par la science juridique est loin d'être élaborée. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'elle ait été « canonisée »<sup>808</sup>, c'est-à-dire certifiée et reconnue comme concept opératoire de la science juridique, notamment par une consécration législative. Le code de procédure pénale, ni son prédécesseur, le code d'instruction criminelle de 1808, n'utilisent l'expression de « modes de poursuite ». En effet, lorsque le code de procédure pénale décrit les conditions de la saisine des juridictions pénales, il se garde de les englober dans un terme générique comme celui de « modes de poursuite ». Les index des principales éditions du code de procédure pénale ne comportent aucune entrée à cette expression. Même le « Dictionnaire de la Justice »<sup>809</sup> publié sous la direction de Loïc CADIET ne comporte pas, non plus, d'entrée à « modes de poursuite ». Les manuels et traités de procédure pénale contemporains consacrent quelques développements à la manière dont est mise en œuvre la poursuite pénale, sans s'attarder sur la

---

<sup>808</sup> L'expression est empruntée à M. le professeur L. CADIET qui parle d'absence de « définition canonique de la théorie générale du droit » dans l'introduction à la : Loïc CADIET (sous la dir.), *Théorie générale du procès*, PUF 2010, p.2

<sup>809</sup> CADIET Loïc, *Dictionnaire de la Justice*, PUF, 2004.

place structurelle des modes de poursuite dans le cours du procès pénal<sup>810</sup> et sans que la notion elle-même ne soit précisément analysée<sup>811</sup>.

Un regard rétrospectif sur l'histoire de la procédure pénale et sur la littérature de la science criminelle permet de constater que l'usage de la notion de « modes de poursuite » est ancien (A). Il renseigne aussi sur le fait que, bien que ne l'ayant pas consacrée, le code de procédure pénale de 1958/1959 n'a pas entravé cet usage.

#### A).- L'USAGE ANCIEN DE LA NOTION DE « MODES DE POURSUITE »

Au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'usage de la notion de « modes de poursuite apparaît à la fois en droit positif (1) et dans la doctrine criminaliste de l'époque (2).

##### 1). L'USAGE DE LA NOTION DE « MODES DE POURSUITE » EN DROIT POSITIF

**234. La notion de modes de poursuite dans la jurisprudence de la Chambre criminelle de la Cour de cassation.** La notion de mode de poursuite est présente dans la jurisprudence de la Chambre criminelle de la Cour de cassation au moins depuis 1833. En effet, dans un arrêt du 11 mai 1833, la Chambre criminelle utilise la notion de mode de poursuite en affirmant que « l'article 69 de la Charte de 1830, en déclarant qu'il serait pourvu, dans le plus court délai possible, à l'application du jury aux délits de la presse, a laissé provisoirement subsister la législation antérieure relative à la poursuite desdits délits » et, que l'article 70<sup>812</sup> de ladite charte « n'a pas dès lors annulé et abrogé l'article ci-dessus cité de la loi du 25 mars, relatif au *mode de poursuite* spécialement autorisé en cas de mauvaise foi ou d'infidélité dans le compte rendu des audiences des cours et tribunaux ».

---

<sup>810</sup> Cf. notamment, BOULOC Bernard, *Procédure pénale*, 25<sup>è</sup> édition, Dalloz, 2016, LAZERGES-COUSQUER Laurence et DESPORTES Frédéric, *Traité de procédure pénale* 4<sup>è</sup> édition, Economica, 2015, GUINCHARD Serge et BUISSON Jacques, *Procédure pénale*, 10<sup>è</sup> édition, LexisNexis, 2014

<sup>811</sup> Bernard BOULOC utilise l'expression de « procédés de saisines », cf. BOULOC Bernard, *Procédure pénale*, 25<sup>è</sup> édition, Dalloz, 2016

<sup>812</sup> L'article 70 de la Charte de 1830 disposait que « toutes les lois et ordonnance, en ce qu'elles ont de contraire aux dispositions adoptées pour la réforme de la Charte, sont dès à présent et demeurent annulées et abrogées ».

La notion de mode de poursuite apparaît également dans un arrêt de 1836 dans lequel la Chambre criminelle pose le principe selon lequel les cours et tribunaux « ne peuvent en aucune sorte s'immiscer dans l'exercice de l'action relative à la recherche et à la poursuite des délits ; ni activer, ni contrarier, régler ou paralyser cette action, qu'ils n'ont rien à prescrire aux officiers du ministère public sur l'étendue ou le mode des poursuites à exercer. »<sup>813</sup>

Si la notion de modes de poursuite est ainsi consacrée dans la jurisprudence, ce sont surtout les auteurs pénalistes qui l'ont utilisée. Sa portée a connu une évolution notable à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 20 mai 1863<sup>814</sup>.

## 2).- L'USAGE DE LA NOTION DE MODE DE POURSUITE DANS LA DOCTRINE PENALISTE

**235. L'utilisation de la notion de modes de poursuite dans la doctrine pénaliste.** L'usage de la notion de « modes de poursuite » est repéré dans les écrits des auteurs du XIX<sup>ème</sup> siècle.<sup>815</sup> Celle-ci y désigne déjà les modalités offertes aux organes titulaires du droit de poursuite pour saisir la juridiction correctionnelle. Charles BERRIAT-SAINT-PRIX explique, par , que « si la partie civile, faisant un choix entre ces deux *modes de poursuite* [le renvoi sur instruction et la citation directe], désire que le tribunal soit saisi par une citation directe, je crois qu'elle ne peut exiger le concours du ministère public. »<sup>816</sup>

---

<sup>813</sup> Cass. Crim. , 6 août 1836, BERNADOU : « La Cour suprême a considéré que les Cours et tribunaux sont exclusivement chargés de prononcer sur le sort des individus traduits devant eux, mais que hors les cas spécialement prévus par la loi (ceux que je viens de rappeler), ils ne peuvent en aucune sorte s'immiscer dans l'exercice de l'action relative à la recherche et à la poursuite des délits ; ni activer, ni contrarier, régler ou paralyser cette action, qu'ils n'ont rien à prescrire aux officiers du ministère public sur l'étendue ou le mode des poursuites à exercer », cf. Emile DUCHESNE, *Table analytique des arrêts rendus par la cour de cassation en matière criminelle*, T1 – n°45, Imprimerie Impériale, MDCCCLVII

<sup>814</sup> Loi du 20 mai 1863 relative au jugement des flagrants délits

<sup>815</sup> Cf. Ch. BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l'instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854, n°277, p.199

<sup>816</sup> Charles BERRIAT-SAINT-PRIX, *Idem*, n°277

**236. La notion de modes de poursuite avant la loi du 20 mai 1863.** Si la notion apparaît très tôt dans la doctrine des criminalistes<sup>817</sup> du XIX<sup>ème</sup> siècle, c'est essentiellement pour illustrer ce qui, au cours de la longue évolution historique qu'a connu le procès pénal, de l'antiquité gréco-romaine au code d'instruction criminelle de 1808<sup>818</sup>, constituait la répartition des rôles dans le déclenchement du procès entre la victime lésée par l'infraction, le citoyen, la société, et le juge investi du pouvoir de juger. Faustin Hélie rapporte ainsi que «trois modes existaient pour exercer l'action criminelle : la dénonciation, la plainte et la poursuite d'office.»<sup>819</sup> Aymard de BEAUFRAY indique, pour sa part, dans sa thèse que « le talion, qui a été partout le corollaire du droit d'accusation, est encore mentionné dans l'ordonnance de Saint Louis, de 1260, art.2. Mais déjà, à cette époque, ce *mode de poursuite* était en voie de décadence, et, vers la fin du quatorzième siècle, il n'en restait plus que le souvenir.»<sup>820</sup> Lorsque

---

<sup>817</sup> BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l'instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854

<sup>818</sup> Cf. F. HELIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle*, Tome premier, 2<sup>ème</sup> édition, Henri PLON, Imprimeur Editeur, 1866 : « Or, toutes les sources du Code d'instruction criminelle ne sont pas modernes : il suffit, en effet, de parcourir ses dispositions pour constater que toutes celles qui sont relatives à l'exercice de l'action publique et de l'action civile, aux droits et aux obligations du ministère public et de la partie civile, appartiennent à la législation fondée par les ordonnances de 1539 et de 1670; que les principales formes de la procédure écrite remontent, à travers ces mêmes ordonnances, à une source plus ancienne encore, aux règles du droit ecclésiastique; que les principes de l'instruction orale et publique, empruntés directement à la législation de 1791, ne sont qu'un retour aux principes qui ont régi la France pendant dix siècles, qu'une reproduction des formes de notre procédure antérieure au seizième siècle, qu'une imitation des règles plus anciennes encore de la procédure grecque et de la procédure romaine; enfin que les dispositions qui ont pour objet l'appel et les voies de recours retrouvent leur origine dans les dispositions du droit féodal ». N°7 et suivants <sup>818</sup>

<sup>819</sup> «Telle était la législation, telles étaient les règles qui dominaient l'action publique, lorsque les travaux préparatoires du Code d'instruction criminelle furent entrepris. Les rédacteurs du projet, soit que leurs regards se portassent sur cette législation, soit sur les lois antérieures, se trouvaient, comme nous l'avons vu, en présence des trois principes qui, avec plus ou moins d'étendue, ensemble ou séparément, avaient jusque-là régi cette matière : Le principe de la poursuite par un ministère public, chargé d'assurer la répression des crimes; Le principe de la poursuite d'office par les juges; Enfin le principe de la poursuite par les parties lésées. La poursuite par un ministère public, née au quatorzième siècle, n'avait pas cessé, depuis cette époque, - de se fortifier et de prendre une part de plus en plus grande dans la pratique des affaires criminelles ; elle avait acquis son plus complet développement sous l'empire de l'ordonnance de 1670 », cf. Faustin Hélie, « Traité d'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle », 2<sup>ème</sup> éd. T1, Henri PLON, Imprimeur éditeur, 1866 N°455

<sup>820</sup> BAUFFRES (Aymard de), *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat de droit, Imprimerie Saint-Cyprien, p.127 1896

Eymard de BAUFFRES évoque la notion de « modes de poursuite » c'est pour désigner pareillement les procédés de l'accusation, de la dénonciation et de la saisine d'office qui se sont chevauchés tout au long des siècles jusqu'à l'ordonnance de 1670.

**237. L'apport de la loi du 20 mai 1863.** La notion de « mode de poursuite » acquiert néanmoins un sens particulier lorsque, au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, la loi du 20 mai 1863<sup>821</sup> crée la procédure dite du « flagrant délit ». Dès lors, l'expression « modes de poursuite » ne renvoie plus spécifiquement à la question de la détermination de l'auteur du déclenchement du procès pénal dont les débats préparatoires à l'adoption du code d'instruction criminelle menés devant la section de la législation du Conseil d'Etat<sup>822</sup> avaient définitivement tranchée en faveur d'un quasi-monopole<sup>823</sup> du ministère public. Elle évoque, désormais, les possibilités ouvertes au procureur de la République pour la poursuite des infractions. Avant cette loi, l'état de la situation est résumé par cette assertion d'Auguste PIQUEMAL : « Est-ce un crime dont il s'agit, le procureur de la République n'a qu'un pouvoir, requérir le juge d'informer et de procéder aux actes d'instruction (art. 47). Est-ce, au contraire, un délit correctionnel qu'il faut réprimer, le procureur de la République peut requérir une information préalable, mais il n'y est plus obligé ; il a aussi le droit de poursuivre le prévenu en citation directe (art. 182). Par ce dernier *mode de poursuite*, le prévenu sera traduit, sans enquête, devant ses juges et c'est à l'audience que se fera l'information. »<sup>824</sup> Cette possibilité de choix du mode de poursuite se trouvait renforcée par l'affirmation et la montée en puissance du principe de l'opportunité des poursuites<sup>825</sup>.

---

<sup>821</sup> Loi du 20 mai 1863 relative au jugement des flagrants délits

<sup>822</sup> Faustin Hélie, « Traité d'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle », 2<sup>ème</sup> éd. T1, Henri PLON, Imprimeur éditeur, 1866 N°455 et suivants

<sup>823</sup> Le premier chapitre de l'ouvrage d'Adolphe GUILLOT : *Des principes du nouveau code d'instruction criminelle*, L. LAROSE et FORCEL, Paris 1884, est intitulé «Préliminaires du projet. — Ses tendances. — Exclusion de l'élément pratique. Affaiblissement de l'autorité morale et matérielle du juge. — Extension du monopole du ministère public » ; V ; aussi G. LE MARCHAND, *De la participation des particuliers dans l'exercice de l'action publique*, Arthur ROUSSEAU Editeur, 1900

<sup>824</sup> Auguste PIQUEMAL, *Du flagrant délit en matière correctionnelle (loi du 20 mai 1863)*, V. RIVIERE, Imprimeur-Editeur, Toulouse, 1900

<sup>825</sup> « La Cour suprême a considéré que les Cours et tribunaux sont exclusivement chargés de prononcer sur le sort des individus traduits devant eux, mais que hors les cas spécialement prévus par la loi (ceux que je viens de rappeler), ils ne peuvent en aucune sorte s'immiscer dans l'exercice de l'action relative à la recherche et à la poursuite des délits; ni activer, ni contrarier, régler ou paralyser cette action, qu'ils n'ont rien à prescrire aux

**238. La double portée de la notion de « modes de poursuite ».** Ce sens nouveau de la notion de modes de poursuite apporte une double dimension dans le débat sur l'exercice des poursuites. D'une part, il déplace la discussion sur les conditions de la mise en route du procès pénal des acteurs titulaires de l'action publique vers les procédés de mise en mouvement et d'exercice de celle-ci. Il ne s'agit donc plus de s'interroger sur qui peut déclencher le procès, mais plutôt sur comment on déclenche le procès pénal. D'autre part, la nouvelle portée de cette notion amorce le débat sur la légitimité des moyens d'exercice de la mission de poursuite dévolus au ministère public. Si l'institution de la citation directe comme mode de poursuite aux côtés de l'instruction préparatoire par le code d'instruction criminelle de 1808 était très vivement critiquée, notamment par Adolphe GUILLOT en 1884<sup>826</sup>, dans des termes très voisins des débats contemporains à propos de certaines modalités de poursuites<sup>827</sup>, il semble que la question des modalités juridiques de la saisine des juridictions pénales avait connu une stabilité jusqu'en 1863. Si la poursuite des délits flagrants justifie une réforme en 1863 c'est, essentiellement, semble-t-il, pour répondre à la problématique née de l'augmentation du nombre de placements en détention préventive pour des simples délits mineurs pour lesquels la saisine du juge d'instruction n'avait pour seule justification que la mise en place de cette mesure de sûreté, faute d'alternative procédurale efficace<sup>828</sup>.

L'usage de notion de mode de poursuite est donc timidement apparue, sous l'empire du code d'instruction criminelle de 1808, mais sans qu'il ne fasse apparaître une problématique

---

officiers du ministère public sur l'étendue ou le mode des poursuites à exercer » (Cass. 6 août 1836, BERNADOU, cf. Emile DUCHESNE, *Table analytique des arrêts rendus par la cour de cassation en matière criminelle*, T1 – N°45, Imprimerie Impériale, MDCCCLVII) ; V. aussi BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l'instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854

<sup>826</sup> Adolphe GUILLOT, *Des principes du nouveau code d'instruction criminelle (Discussion du projet et commentaire de la loi)*, L. LAROSE et FORCEL, 1884 : « La citation directe peut soulever bien des critiques ; si on l'admet, il faut admettre le droit de saisir de même le juge d'instruction. La citation directe, comme tous les procédés de justice expéditive, offre de graves dangers, aussi bien de la part du plaignant que de celle du ministère public. Elle soumet au Tribunal des affaires mal préparées. L'instruction préalable, au contraire, diminue ces périls, et supprime les risques d'erreur qui s'attachent aux choses qui n'ont pas subi l'épreuve d'un examen approfondi. »

<sup>827</sup> Jérémie GAUTHIER, « Angèle CHRISTIN, « Comparutions immédiates. Enquête sur une pratique judiciaire », *Lectures [En ligne], Les comptes rendus*, 2008, mis en ligne le 28 avril 2008, consulté le 06 août 2014. URL : <http://lectures.revues.org/584>

<sup>828</sup> A. PIQUEMAL, op. cit ; V. aussi, Michèle-Laure RASSAT, *Procédure pénale*, Ellipses, 2013, p.394

structurante du procès pénal. Cet usage de la notion va se poursuivre après l'entrée en vigueur du code de procédure pénale de 1958/1959.

## B). - L'USAGE DE LA NOTION DE « MODES DE POURSUITE » DEPUIS LE CODE DE PROCEDURE PENALE

La notion de modes de poursuite, bien non consacrée par le code de procédure pénale, connaît néanmoins une consécration dans la jurisprudence contemporaine (1). Elle apparaît de plus en plus dans la doctrine qui lui réserve quelques développements même sommaires (2), tout autant qu'elle constitue une notion désormais inscrite au centre des politiques criminelles (3).

### 1). LA NOTION DE MODES DE POURSUITE DANS LE DROIT POSITIF CONTEMPORAIN

**239. La saisine de la juridiction de jugement dans le code de procédure pénale.** Le code de procédure pénale aborde les règles de saisine des juridictions dans des sections et des chapitres qui traitent notamment « de la saisine » du tribunal correctionnel<sup>829</sup> ou du tribunal de police<sup>830</sup>. Chacun des procédés de la saisine des juridictions est ensuite présenté, l'un après l'autre, avec ses règles propres et sa spécificité. Ce constat d'absence de catégorisation légale et d'homogénéité des modes de poursuite s'explique, principalement, par le fait que l'émergence de cette notion en tant qu'expression englobante des modalités de saisine des juridictions pénales s'est faite progressivement au fil des réformes successives. Tant que la saisine des juridictions pénales se résumait aux modalités de la citation directe et du réquisitoire introductif, la portée de cette notion apparaissait très limitée. Cette notion acquiert un caractère englobant et élargi dès lors que le panel des possibilités offertes au ministère public pour répondre aux actes de délinquance s'est en modalité de nature et de portée variées.

**240. Les procédures dites « simplifiées » dans le code de procédure pénale.** Le code de procédure pénale connaît, en revanche, des procédures dites « simplifiées »<sup>831</sup> qui ne visent, en réalité, que les procédures d'ordonnance pénale délictuelle et contraventionnelle. Leur

---

<sup>829</sup> En matière correctionnelle ces règles sont traitées dans une section intitulée « de la compétence et de la saisine du tribunal correctionnel (articles 381 et suivants du CPP)

<sup>830</sup> En matière de police, on retrouve ces règles dans un chapitre intitulé « de la saisine du tribunal de police et de la juridiction de proximité » (articles 531 et suivants du CPP)

<sup>831</sup> Articles 495 à 495-6 du code s'agissant de la procédure simplifiée correctionnelle et, 524 à 528-2 s'agissant de la procédure simplifiée contraventionnelle.

description dans des sections et chapitres distincts pourrait laisser évoquer, de ce seul fait, l'idée d'une différenciation de ces procédures dites « simplifiées » par rapport aux autres procédures qui seraient « ordinaires »<sup>832</sup>, non simplifiées et donc plus « complexes ». Or, il n'est pas certain que les autres procédures non désignées comme « simplifiées » par le code de procédure pénale puissent constituer un bloc homogène susceptible de recueillir le statut de procédures uniformes de droit commun. Cette distinction entre les procédures dites ordinaires ou « classiques » et les autres procédures « nouvelles »<sup>833</sup>, qui semble désormais installée dans l'univers du procès pénal, résulterait de l'accroissement de ces dernières en lien avec les nouveaux modes d'organisation de la chaîne pénale.<sup>834</sup>

**241. L'usage de notions voisines à la notion de mode de poursuite par le Conseil constitutionnel.** Le Conseil constitutionnel a fait appel à des notions voisines pour désigner les modes de poursuite. Dans sa célèbre décision du 20 janvier 1981 rendue à propos de la loi dite « sécurité et liberté »<sup>835</sup>, le Conseil constitutionnel a ainsi utilisé les notions de « procédures de poursuite », de « voies d'exercice de la poursuite » et de « procédures de saisine » pour désigner les instruments procéduraux utilisés par le procureur de la République pour engager des poursuites.

**242. La notion de modes de poursuite dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.** Outre l'utilisation de notions voisines, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'évoquer la notion de modes de poursuite. D'abord, le Conseil a affirmé, au visa de l'article 34 de la constitution, que l'institution ou la modification des modes de poursuite relève de la compétence législative.<sup>836</sup> Ensuite, il a explicitement utilisé l'expression de « modes de

---

<sup>832</sup> Le Conseil constitutionnel évoque dans son 16<sup>ème</sup> considérant de sa décision du 6 mai 2011, la notion d'audience correctionnelle « ordinaire », 8 décembre 2011 - Décision N° 2011-641 DC, loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

<sup>833</sup> Ces procédures dites nouvelles bénéficient de dénominations diverses et variées qui sont étudiées ci-dessous.

<sup>834</sup> Selon Benoît BASTARD et Christian MOUHANNA, « L'introduction du TTR va de pair avec la transformation des modalités de l'action judiciaire en matière pénale », in « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de politique criminelle* 2006/1, n°28, p.153-166

<sup>835</sup> Décis. Du 20 janvier 1981, n°81-127 DC, D.1982, 441, note A. DEKEUWER ; loi n°81-82 du 2 février 1981, JO du 3 février 1981

<sup>836</sup> Conseil constitutionnel, 8 décembre 2011 - Décision N° 2011-641 DC, rendue à propos de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Considérant n° 13. « *Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe*

poursuite » dans le 12<sup>ème</sup> considérant de sa décision du 6 mai 2011, en déclarant que « considérant, d'une part, que les articles 40 et suivants du code de procédure pénale confèrent au procureur de la République le pouvoir soit de mettre en œuvre l'action publique et, dans ce cas, de décider du *mode de poursuite* qui lui paraît le plus adapté à la nature de l'affaire, soit de mettre en œuvre et de choisir une procédure alternative aux poursuites, soit de classer sans suite ; que le défèrement de la personne poursuivie devant le procureur de la République en application de l'article 393 a pour seul objet de permettre à l'autorité de poursuite de notifier à la personne poursuivie la décision prise sur la mise en œuvre de l'action publique et de l'informer ainsi sur la suite de la procédure ; que le respect des droits de la défense n'impose pas que la personne poursuivie ait accès au dossier avant de recevoir cette notification et qu'elle soit, à ce stade de la procédure, assistée d'un avocat. »<sup>837</sup> Ce considérant a, au regard des modes de poursuite, un double intérêt. D'une part, elle valorise le principe plus large de l'opportunité de la réponse pénale en complément de celui de l'opportunité des poursuites. Ce faisant, il a reconnu la constitutionnalité des mécanismes légaux qui ont créé et amplifié la diversification des modes de poursuite. D'autre part, il rappelle que la décision d'orientation de la procédure, qui ne constitue qu'une étape dans le procès pénal, ne compromet nullement l'exercice des droits de la défense.

**243. Les modes de poursuite dans la jurisprudence contemporaine.** La Chambre criminelle de la Cour de cassation fait régulièrement usage de la notion de modes de poursuite pour rappeler un certains nombres de principes. Dès 1970, la Chambre criminelle a fait référence à la notion de modes de poursuite pour affirmer le principe selon lequel la loi qui fixe les modes de poursuite applicable à telles infractions qu'elle définit constitue une loi de forme d'application immédiate. Elle a ainsi affirmé, dans son arrêt en date du 9 avril 1970, qu'« attendu en effet que la loi qui ne modifie ni les caractéristiques de l'infraction, ni la responsabilité de l'auteur, ni la fixation de la peine, mais se borne à préciser le mode de constatation et de poursuites revêt le caractère de loi de forme ou de procédure et doit à ce titre

---

*les règles concernant. . . la procédure pénale » ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel » ; V. aussi dans le même sens 6 mai 2011 - Décision N° 2011-125 QPC.*

<sup>837</sup> Conseil constitutionnel, 6 mai 2011 - Décision N° 2011-125 QPC

trouver application dans les instances pénales en cours lors de la promulgation.»<sup>838</sup> Sans reprendre exactement la notion de mode de forme, la Chambre criminelle a confirmé cette jurisprudence dans un arrêt en date du 15 février 1973, dans des termes quasi identiques, en affirmant que les dispositions de la loi « ...qui précise le mode des poursuites, revêt le caractère de loi de forme... et doit, à ce titre, trouver application dans les instances pénales en cours au moment de sa promulgation »<sup>839</sup>.

**244. Le pouvoir discrétionnaire du procureur de la République dans le choix des modes de poursuite.** Dans plusieurs de ses décisions les plus récentes, la Chambre criminelle utilise la notion de *mode de poursuite* pour rappeler le pouvoir discrétionnaire du procureur « de choisir le mode de poursuite »<sup>840</sup> qui lui paraît le plus adapté à la nature et aux circonstances de l'affaire. Elle utilise également cette notion pour affirmer le principe selon lequel la liberté dont bénéficie le procureur de la République pour « apprécier l'opportunité et les modalités des poursuites » n'est pas contraire aux dispositions de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme<sup>841</sup>. Dans sa décision en date du 22 novembre 2017<sup>842</sup>, la Chambre criminelle a souligné que les dispositions légales qui confèrent au procureur de la République « le pouvoir de choisir le mode de poursuite, ne modifient pas le déroulement du procès pénal et ne privent pas la personne d'un procès juste et équitable, celle-ci, quant aux droits de la défense, ayant devant la juridiction saisie, qui apprécie souverainement la valeur des éléments de preuve qui lui sont soumis, des garanties équivalentes à celle dont elle aurait bénéficié si l'affaire avait l'objet d'une information ». Par cette dernière décision, la Chambre criminelle rappelle que le respect des garanties du procès juste et équitable s'apprécie sur l'ensemble du procès. La circonstance que le prévenu ne puisse accéder au dossier de la procédure pendant la phase de sa présentation devant le procureur de la République dans le cadre des poursuites sur convocation par procès-verbal ne le prive pas des garanties du procès équitable, dès lors que la phase de jugement lui offre la possibilité d'exercer ses droits avant d'être jugé.

**245. Modes de poursuite et droits de la défense.** Dans plusieurs décisions, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a affirmé, à plusieurs reprises, que la liberté de choix du

---

<sup>838</sup> Crim. 9 avril 1970, N° de pourvoi: 69-91399

<sup>839</sup> Crim. 15 février 1970, N° de pourvoi : 72-92476

<sup>840</sup> Crim. 27 avril 2011, N° de pourvoi: 11-90011

<sup>841</sup> Crim. 14 juin 2017, N° de pourvoi 16-83092

<sup>842</sup> Crim. 22 novembre 2017, N° de pourvoi 16-84154

mode de poursuite par le procureur ne prive pas le prévenu de l'exercice de ses droits de la défense<sup>843</sup>. La Chambre criminelle a eu l'occasion de rappeler ce principe dans trois décisions de non-lieu à transmission de questions prioritaires de constitutionnalité qui soutenaient que le pouvoir discrétionnaire reconnu par la loi au procureur de la République pour choisir du mode de poursuite portait atteinte aux principes à valeur constitutionnelle d'égalité des citoyens devant la loi, d'égalité devant la justice et au droit à une procédure justice et équitable<sup>844</sup>.

**246. Modes de poursuite et pouvoirs propres des juridictions de jugement.** pour rappeler les pouvoirs propres de la juridiction de jugement qui, quel que soit le mode de poursuite choisi est tenue, sur la base des éléments matériels de sa saisine, de rechercher l'existence des éléments constitutifs de l'infraction<sup>845</sup>. Elle emploie aussi l'expression de « modalités des poursuites »<sup>846</sup>.

Si l'emploi de la notion de modes de poursuite apparaît très répandu dans la jurisprudence tant constitutionnelle que judiciaire, c'est surtout dans la doctrine contemporaine les traces de cette notions sont les plus visibles.

## 2).- LA NOTION DE MODES DE POURSUITE DANS LA DOCTRINE CONTEMPORAINE

La notion de mode de poursuite s'est donc installée dans la littérature pénaliste et a pris un relief particulier dès l'instant où la saisine des juridictions pénales s'est trouvée enrichie par d'autres modalités de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique que l'instruction préparatoire et la citation directe<sup>847</sup>.

**247. La polysémie des notions utilisées dans la doctrine contemporaine.** La doctrine contemporaine, quant à elle, utilise indifféremment les expressions de « modes de poursuites »<sup>848</sup>, de « formes de la poursuite »<sup>849</sup>, de « modalités de saisine »<sup>850</sup>, de « modalités

---

<sup>843</sup> Idem

<sup>844</sup> Crim. 11 février 2014, N° de pourvoi 13-88059 ; 6 mars 2013, N°12-90078 ; Crim. 27 avril 2011, N° de pourvoi 11-90011

<sup>845</sup> Crim, 22 mars 2016, N° de pourvoi: 15-81484

<sup>846</sup> Crim. 28 février 2007, Pourvoi n° 06-84266

<sup>847</sup> Auguste PIQUEMAL, *Du flagrant délit en matière correctionnelle (Loi du 20 mai 1863 sur le flagrant délit)*, Toulouse, V. Rivière, Librairie-Editeur, 1900

<sup>848</sup> Eric MATHIAS, *Procédure pénale*, Bréal, 2003, P118

d'exercice des poursuites »<sup>851</sup>, de « modalités d'engagement des poursuites en matière correctionnelles »<sup>852</sup>, de « modes de saisine »<sup>853</sup> des juridictions, voire des expressions voisines comme celle de « moyens de mise en œuvre de l'action publique ». Plus récemment, on note l'émergence et la mise en avant dans le débat public de la notion de « traitement des délits »<sup>854</sup> qui semble dépasser le cadre strict de l'analyse des procédés juridiques de la mise en mouvement de l'action publique pour s'étendre aux aspects structurels, systémiques et processuels d'une logique de gestion sociale et organisationnelle des phénomènes criminels impliquant la participation de multiples acteurs de terrain. Pour autant, ces différents développements sur les procédés de saisine des juridictions pénales sont souvent exposés sans s'attarder sur leurs implications<sup>855</sup>. Or, comparativement, les exposés que consacrent les traités et manuels de procédure civile à l'exercice de l'action, à sa nature, à ses finalités, à sa classification<sup>856</sup> et à son formalisme procédural<sup>857</sup> montrent bien le rôle central qu'occupent les questions tenant aux conditions de la mise en route du procès ainsi que leurs implications pratiques et théoriques<sup>858</sup> dans l'approche des mécanismes du procès.

**248. Tentative de classification des modes de poursuite.** Toutefois, il existe dans la littérature pénaliste des tentatives de classification des procédés de saisine des juridictions pénales. Ainsi, on retrouve dans le rapport présenté au garde des sceaux par Madame le

---

<sup>849</sup> Eymard de BAUFFRES, *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit de Toulouse, Imprimerie Saint-Cyprien, 1895

<sup>850</sup> Frédéric DEBOVE, François FALLETTI et Thomas JANVILLE, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 4<sup>e</sup> édition, PUF, 2012, p.508

<sup>851</sup> Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER utilisent explicitement la notion de « mode de poursuites », in « *Traité de procédure pénale* », Economica, 2009, p.624

<sup>852</sup> Frédéric LAPOSRTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, op. cit., p.750

<sup>853</sup> Jean PRADEL, *Procédure pénale*, 18<sup>e</sup> éd., 2015, p.797

<sup>854</sup> V. « 10 ans d'évolution de la justice pénale », Dossier, *AJ Pénal* novembre 2013, pp571-591

<sup>855</sup> V. notamment STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., *Procédure pénale*, Précis Dalloz, 19<sup>e</sup> éd. Qui consacre un paragraphe intitulé « les modes d'exercice de l'action publique », p.153 ; Roger MERLE et André VITU quant à eux parlent de « moyens de mise en œuvre de l'action publique », in *Traité de droit criminel*, 5<sup>e</sup> éd. Editions CUJAS, 2001, p.407

<sup>856</sup> Loïc CADIET, Emmanuel JEULAND, *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 8<sup>ème</sup> édition, n°318 et suivants

<sup>857</sup> V. notamment, BRANLARD Jean-Paul, « *L'essentiel des règles de procédure civile* », Gualino éditeur, 2002

<sup>858</sup> V. CAYROL Nicolas, « Action en justice », *Répertoire de procédure civile*, T.1, Dalloz, V. aussi L. CADIET, *Droit judiciaire privé*, Litec, n°674 ; Y. DESDEVISES, « Action en justice », *Juris-classeur de procédure civile*, Fascicule 125

professeur M.-L. RASSAT<sup>859</sup> et portant sur la réforme de la procédure pénale une tentative de classification entre des « formes » ordinaires de saisine des juridictions de jugement et des formes simplifiées. En effet, le projet de code proposé par ce rapport distinguait les formes ordinaires de saisine (articles 411 et suivants), des formes simplifiées (articles 417 et suivants), sans toutefois en donner les définitions<sup>860</sup>.

**249. Les modes de poursuite dans le discours de politique criminelle.** La notion de « modes de poursuite » apparaît de plus en plus dans le discours officiel. Sans connaître une consécration légale, la notion de « modes de poursuite » est désormais présente dans des travaux parlementaires. Le rapport fait par Madame la députée Valérie RABAULT au nom de la commission des finances, de l'économie générale, et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale dans le cadre du débat sur le projet de loi des finances pour 2015 souligne par exemple qu' « avec le développement des procédures rapides et sans audience, et notamment de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) les modes de poursuite devant le tribunal correctionnel ont beaucoup changé depuis le début des années 2000. »<sup>861</sup> Mais, l'utilisation la plus remarquable est celle qui en est faite par les instructions de politique pénale rédigées par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) à l'attention des parquets et parquets généraux. Ainsi, la circulaire de politique pénale du garde des sceaux en date du 19 septembre 2012 explique que, « dans un souci d'efficacité qui doit en permanence guider l'action des parquets, il appartient à chacun de veiller à la pertinence de la réponse pénale. Ainsi, chaque infraction poursuivable considérée doit donner lieu à une réponse pénale adaptée, y compris par le recours aux alternatives aux poursuites. Le large éventail de réponses pénales disponibles, dont ces procédures alternatives, est en effet de nature à permettre systématiquement une suite pénale la plus adaptée possible à la situation. Le choix de la réponse pénale, et notamment du mode de poursuites, doit donc être fait avec un souci constant d'individualisation et ce, y compris dans un contexte d'urgence. Les poursuites doivent être engagées non seulement dans le respect des droits de la défense, mais également dans un temps utile. Cette recherche permanente d'équilibre doit notamment guider l'action des parquets dans le choix des *modes de poursuite*, y compris pour le recours à la comparution

---

<sup>859</sup> Marie-Laure RASSAT, *Proposition pour la réforme de la procédure pénale*, La documentation française, 1995

<sup>860</sup> Marie-Laure RASSAT, *Idem*

<sup>861</sup> Valérie RABAULT, Rapport n° 2260 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, enregistré le 9 octobre 2014

immédiate. »<sup>862</sup>. La notion de « modes de poursuite » apparaît, dès lors, inscrite au cœur des stratégies de l'action répressive, tant du point de vue des orientations générales définies à l'échelon national, que du point de vue de l'action quotidienne des acteurs de terrain que sont les parquets. Dans sa « fiche criminologique, juridique ou technique » publiée sur le site Intranet de la DACG et intitulé « délai de jugement et traitement en temps réel », le constat est fait de « l'évolution des modes de poursuite en lien avec le développement du traitement en temps réel. »<sup>863</sup>

Dans sa circulaire de politique pénale en date du 21 mars 2018<sup>864</sup>, comme dans sa précédente circulaire en date du 24 novembre 2017<sup>865</sup>, la garde des sceaux privilégie la notion de « modes de réponse pénale » dans un chapitre consacré à la diversification et à l'amélioration de la qualité de la réponse pénale. La notion de « modes de réponse pénale » utilisée constitue une extension de la notion de modes de poursuite comme pendant de la notion de diversification des réponses pénales au-delà des seules poursuites proprement dites.

La notion de modes de poursuite est donc une notion dont l'usage est devenu familier dans l'approche des conditions de traitement des affaires pénales soumises à la justice. Malgré cet usage répandu, cette notion sa portée reste à préciser.

## §2. - LA PORTEE DE LA NOTION DE MODES DE POURSUITE

**250. Les contours de la notion.** Pour appréhender les contours et la portée de la notion de modes de poursuite, il convient de les envisager dans son articulation avec la notion d' « action publique » (A) qui constitue son essence, ainsi qu'avec celle de la « fonction de poursuite » (B) dont les modes de poursuite constituent les instruments de la réalisation effective.

### A). - « MODES DE POURSUITE » ET « ACTION PUBLIQUE »

---

<sup>862</sup> Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des sceaux, JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 16225

<sup>863</sup> [www.DACGFocus.fr](http://www.DACGFocus.fr)

<sup>864</sup> CRIM-2018-0023-P16

<sup>865</sup> CRIM/2017-20EI-24.11.2017

**251. L’approche classique de l’action publique.** La théorie classique de l’action publique est toute entière orientée vers la définition de ses caractères ainsi que de ses finalités. Les ouvrages de J. M. LE GRAVEREND<sup>866</sup>, celui de A. LABORDE<sup>867</sup> tout comme celui de R. GARRAUD<sup>868</sup>, par exemple, traitent tous de ces questions selon la même perception. Il s’agit surtout de distinguer l’action publique de l’action civile en dégagant ses spécificités liées à ses finalités et à son formalisme particulier. Ce constat se vérifie également en ce qui concerne les études contemporaines.<sup>869</sup> Si les notions de modes de poursuite et d’action publique sont des notions proches, elles se distinguent par leurs caractéristiques (1). Et, leur distinction induit des conséquences en termes de régime juridique et de finalités (2).

#### 1).- LA DISTINCTION ENTRE MODES DE POURSUITE ET ACTION PUBLIQUE

**252. Modes de poursuite et principe de l’opportunité des poursuites.** Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, l’action publique exercée devant le juge répressif est largement analysée par les auteurs qui s’intéressent au système de la répression des infractions pénales dans la France post révolutionnaire.<sup>870</sup> En effet, de nombreux traités et manuels du XIX<sup>e</sup> siècle ainsi que ceux des périodes suivantes abordent invariablement la question de la définition de l’action publique. D’importants travaux sont ainsi publiés sur le sujet de l’action publique.<sup>871</sup> Quelques constantes se dégagent de ces travaux. Ils s’attachent, d’une part, à rechercher et à mettre en évidence les finalités de l’action publique et, d’autre part, à définir ses caractères, en particulier en la distinguant de l’action civile. Enfin, il apparaît que l’approche classique du procès pénal

<sup>866</sup> J. M. LE GRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, Paris CHARLES-BECHET, 1830

<sup>867</sup> A. LABORDE, *Cours élémentaire de droit criminel conforme au programme des facultés de droit*, éd. A. ROUSSEAU, Paris 1891

<sup>868</sup> R. GARRAUD, *Précis de droit criminel comprenant l’explication élémentaire de la partie générale*, L. LAROSE, 1881 ; *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, L. LAROSE et FORCEL, 1888

<sup>869</sup> V. notamment, Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel*, T2, 3<sup>ème</sup> édition, Ed. CUJAS, 1979 ; Gaston STEFANI, Georges LEVASSEUR, Bernard BOULOC, *Procédure pénale*, 19<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2004 ; Coralie AMBROISE-CASTEROT, Philippe BONFILS, *Procédure pénale*, PUF, 2011

<sup>870</sup> V. notamment MANGIN, *Traité de l’action publique et de l’action civile*, NEVE, Librairie de la cour de cassation, 1837 ; BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l’instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854 ;

<sup>871</sup> V. notamment, Jacques-Antoine DELPON, *Essai sur l’histoire de l’action publique et du ministère public*, Achille DESAUGES Librairie, 1830 ; v. aussi, Jean-Henri MANGIN, *Traité de l’action publique et de l’action civile en matière criminelle*, NEVE, Librairie de la Cour de cassation, 1837

n'appréhende que de façon très superficielle la question des modes de poursuites, tout comme elle se désintéresse de celle de l'efficacité de l'action publique dont ils assurent l'effectivité. Or, le développement de nouveaux modes de poursuite qui répond à la volonté de diversification des outils de répression de la délinquance à la disposition des sujets actifs de l'action publique pose la problématique de l'action publique non seulement en termes ontologique, c'est – à – dire en termes de fondement et de fins ultimes de ce mécanisme, mais aussi en termes de mise en œuvre pratique et d'efficacité. La théorie traditionnelle de l'action publique fait également l'impasse sur la notion de politique pénale en tant que notion de base de l'action répressive et en tant qu'instrument structurant de l'activité du ministère public. Certes, tout au long des décennies d'application du code d'instruction criminelle, on entrevoit les prémises de ce qui adviendra la politique pénale mise en œuvre par les parquets. Cet embryon de politique pénale se résume, au cours de cette période, à l'alternative développée d'initiative par ces parquets entre le classement sans suite des procédures et la poursuite devant la juridiction de jugement dans le cadre du principe naissant de l'opportunité des poursuites.<sup>872</sup> En effet, si la notion de politique pénale n'est pas encore explicite, les interrogations qui la portent en germes et qui annoncent la mise en évidence des préoccupations contemporaines comme celle des « schémas d'orientation »<sup>873</sup> des procédures sont déjà présentes dans le débat. BERRIAT-SAINT-PRIX<sup>874</sup> expose ainsi, dès 1854, que « maintenant qu'il est évident que le ministère Public doit faire un choix parmi les affaires qui lui parviennent, et classer celles qui ne méritent pas une poursuite d'office, y a-t-il quelque règle à tracer à cet égard ; existe-t-il quelque signe auquel on puisse reconnaître les délits qui ne sont pas dignes de l'audience ? A cette question la loi est restée muette. Et en effet, hors les infractions d'une telle gravité que l'esprit le plus indécis ne peut hésiter, tant de circonstances de temps, de lieu, de personnes sont susceptibles de modifier le caractère, l'importance d'un délit, que le législateur a eu raison de laisser la règle absente et de s'en rapporter absolument à la prudence et au discernement des magistrats. » Cette assertion renferme les contours du principe de l'opportunité des poursuites avant que l'émergence de la troisième ne vienne en élargir l'horizon.

---

<sup>872</sup> Christian BRUSCHI (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>e</sup> siècle*, PUF, 2002

<sup>873</sup> Jean DANET, « La notion de schéma d'orientation », *Les cahiers de la justice*, 2013/4, p.21

<sup>874</sup> BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l'instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854

**253. Poursuite et action publique.** L'action publique, on le sait, est l'une des actions qui naissent de l'infraction.<sup>875</sup> Dans son *Traité de l'action publique et de l'action civile* publié à titre posthume, Jean-Henri MANGIN<sup>876</sup> indique que « l'action publique est celle qui appartient à la société pour la punition des atteintes portées à l'ordre social. Son objet est l'application de la peine ». Dans la même orientation, R. GARRAUD<sup>877</sup> affirmait que l'action [sociale] ou publique est « le droit de la société de punir le délinquant ». Ce droit est exercé au nom et dans l'intérêt de la société dans le but de parvenir à « l'application des peines établies par la loi. » Cet exercice est confié à un corps de fonctionnaires exerçant un « un ministère public ».

Apparaissant au terme de la longue évolution, décrite par E. BAUFFRES dans sa thèse sur *La mise en mouvement de l'action publique*<sup>878</sup>, qui conduisit les sociétés modernes à s'affranchir progressivement de l'action individuelle, puis populaire, dans l'administration de l'accusation devant les instances répressives, l'action publique est la prérogative que se reconnaît la société à travers le ministère public, organe public, pour mettre en accusation les auteurs d'infractions pénales, dans un but d'intérêt général.

**254. L'action publique comme potentialité objective.** Selon la définition que donnent Roger MERLE et André VITU, l'action est « le pouvoir qu'une personne tient de la loi pour obtenir d'un organe juridictionnel étatique qu'il sanctionne le droit dont il se dit titulaire. »<sup>879</sup> L'action est donc une faculté offerte pour faire valoir le droit<sup>880</sup>. Autrement dit, l'action publique constitue une prérogative ou un pouvoir latent qui ne déclenche par nature et par le seul fait de sa naissance aucun déroulé, aucun processus. Ce processus, le procès, ne naît que s'il est enclenché et mis en mouvement. Cet enclenchement est encadré par des règles et des formalités incontournables et multiformes que traduit l'expression de modes de poursuite. Ainsi les modes de poursuite sont subordonnés à la double condition de l'existence d'une action – née de l'infraction - et de la volonté voire de la nécessité de la mise en œuvre effective de cette

---

<sup>875</sup> Roger MERLE André VITU, *Traité de droit criminel*, 5<sup>e</sup> éd. Editions CUJAS, 2001, p41 et suivantes

<sup>876</sup> J.-H. MANGIN op. cit

<sup>877</sup> R. GARRAUD, *Précis de droit criminel*, Recueil Sirey, 1912, n°189

<sup>878</sup> E. de BAUFFRES, *Etude sur la mise en mouvement de l'action pénale depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit de Toulouse, 1895

<sup>879</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel*, 5<sup>e</sup> éd. Editions CUJAS, 2001, p41 et suivantes.

<sup>880</sup> BRANLARD Jean-Paul, op cit.

action. A ce titre, les modes de poursuite ne se confondent pas avec l'action publique dont l'existence est indépendante et antérieure aux conditions de sa mise en mouvement.

Ainsi, si l'action publique évoque une circonstance objective extérieure et indépendante de la volonté des acteurs du procès, les modes de poursuite n'ont de portée qu'en tant qu'ils sont le moyen d'expression de la volonté de transformation du fait juridique établie et stable que constitue l'action née de l'infraction en un processus complexe et évolutif : le procès. L'action publique peut naître, exister et s'éteindre sans qu'aucun acteur n'en ait fait usage, tandis que le mode de poursuite ne peut avoir d'incidence réelle dans une situation infractionnelle que s'il est mobilisé par l'autorité chargée des poursuites. Même dans un système de légalité des poursuites dans lequel le principe de la mise en mouvement de l'action publique est consubstantiellement lié à la constatation de l'infraction<sup>881</sup>, le choix de la modalité des poursuites lorsque la loi en prévoit plusieurs reste une donnée subjective, relative et contingente, sauf si l'injonction légale de poursuivre s'accompagne d'une définition des modalités procédurales à appliquer<sup>882</sup>. Les modes de poursuite sont donc les procédés, les moyens par lesquels se concrétise la mise en mouvement de l'action publique. En tant qu'instruments de la concrétisation de l'action publique, les modes de poursuite traduisent l'exercice de la fonction de poursuite.

**255. La poursuite se distingue de l'action publique.** D'un point de vue purement théorique, il convient de distinguer les poursuites des caractéristiques intrinsèques de l'action publique. L'approche de l'existence et de la nature de l'action publique permet principalement de la situer par rapport à l'action civile et de mettre ainsi en lumière sa finalité d'intérêt général. Cette approche évalue cette finalité ainsi que les conditions de l'émergence de l'action publique dans le sillage de l'infraction. Elle interroge donc son objet, son régime, sa validité ainsi que les organes qui en sont titulaires ou dépositaires. La considération de la nature de l'action publique permet de la situer par rapport à l'action civile destinée à réparer le préjudice subi par la partie

---

<sup>881</sup> V. Dans un système de légalité des poursuites, « le ministère public n'est que l'instrument de la loi, qui présume que l'intérêt général exige des poursuites », cf. Roger MERLE et André VITU, *Traité de droit criminel*, T.II, 4<sup>e</sup> éd- Éditions Cujas, Paris 1989, p.331 n°278

<sup>882</sup> Cf à propos du principe de la légalité des poursuites en procédure allemande, Jocelyne LEBOIS-HAPPE, « Eléments de cohérence de la procédure pénale allemande – l'équilibre entre les prérogatives du ministère public et celle du juge dans la phase préliminaire du procès », <http://www.courdecassation.fr/IMG/File>

civile<sup>883</sup>. La validité de l'action publique évoque, quant à elle, principalement, la situation de la persistance de l'action par rapport aux possibilités de son extinction pour diverses causes telles que la prescription, la chose jugée, le décès de l'auteur ou l'amnistie<sup>884</sup>. Les organes de l'action présentent les acteurs du procès pénal titulaires ou dépositaires de cette action. La poursuite – ou les poursuites selon l'usage consacré<sup>885</sup> - se distingue de l'action publique suivant la distinction traditionnelle entre action en justice et demande en justice. L'action est le droit de saisir un juge afin qu'il statue sur une prétention. Elle « ... est le fondement de la recevabilité des prétentions »<sup>886</sup>. La demande en justice, au contraire, « est un acte juridique, obéissant à un certain formalisme, » par lequel le juge est saisi. En s'appuyant sur cette différenciation générique entre l'action et la demande, l'action publique apparaît être la prérogative juridique qui fonde la saisine du juge pénal. La poursuite, quant à elle, est l'acte qui déclenche la saisine d'un juge pénal. La poursuite est la traduction effective du déclenchement du procès pénal. Selon la définition données par MERLE et VITU, « on appelle poursuite la manifestation du pouvoir que le ministère public ou la victime tiennent de la loi pour inviter la juridiction répressive compétente à sanctionner l'infraction qu'ils lui défèrent... »<sup>887</sup> En revanche, la mise en mouvement - puis l'exercice<sup>888</sup> - des poursuites se situent en aval de la simple potentialité que constitue l'action publique.

## 2).- LES CONSEQUENCES DE LA DISTINCTION ENTRE MODES DE POURSUITE ET ACTION PUBLIQUE

---

<sup>883</sup> Michel DANTI-JUAN, « Action civile », in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, avril 2016 (actualisation : juin 2016), n°181 et s.

<sup>884</sup> Christine COURTIN, « Prescription de l'action publique », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, octobre 2015 (actualisation : juin 2016), n°133. L'extinction de l'action publique a pour effet « d'ôter aux faits leur caractère délictuel ôte aux faits poursuivis tout caractère délictueux (Crim. 27 oct. 1993, n° 92-82.374, Bull. crim. n° 320 ; Dr. pénal 1994. Comm. 17. - Crim. 19 sept. 1996, n° 96-80.436, Bull. crim. n° 327) ».

<sup>885</sup> Cf. S. GUINCHARD, J. BUISSON, *Procédure pénale*, LexisNexis, 2014, p.853

<sup>886</sup> Nicol CAYROL, « Action en justice », in *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, mars 2013 (actualisation : septembre 2017), n°1

<sup>887</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, T2, Editions CUJAS, 3<sup>ème</sup> édition ; 1979, n°1051

<sup>888</sup> Selon R. GARRAUD, « l'exercice de l'action publique comprend tous les actes qui sont nécessaires pour obtenir la prononciation d'une peine contre l'auteur d'une infraction », in *Précis de droit criminel*, Recueil Sirey, 1912, p.543

**256. Les conséquences quant au régime juridique.** L'une des conséquences fondamentales attachées à la distinction entre l'existence de l'action publique et l'exercice des poursuites réside dans les sanctions des irrégularités affectant l'une et l'autre des réalités. Les anomalies affectant l'action publique, c'est-à-dire soit son inexistence du fait de l'absence de l'infraction ou des motifs qui rendent impossible l'exercice des poursuites, soit son extinction acquise<sup>889</sup>, conduisent la juridiction potentiellement saisie soit à prononcer la relaxe, soit à constater l'extinction de l'action publique. L'accent porté sur les organes de l'action publique permet d'identifier les acteurs du procès pénal habilités à mettre en mouvement l'action publique. Il pousse à souligner le rôle éminent du ministère public dans le déclenchement du procès pénal. Au contraire, les irrégularités affectant les conditions l'exercice des poursuites aboutissent à des nullités.<sup>890</sup> En somme, la poursuite est un procédé d'action alors que l'action publique est une prérogative. C'est à l'égard de la mise en mouvement de l'action publique que se pose la question des choix des modes de poursuites avec les exigences formelles qui s'attachent à chacun d'entre eux.

**257. Mise en mouvement et exercice de l'action publique.** Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale évoque très clairement les deux moments qui concourent au lancement puis au déroulement du procès pénal en distinguant la « mise en mouvement de l'action publique » et son « exercice ». La mise en mouvement de l'action publique exprime le déclenchement de la phase judiciaire du procès pénal, tandis que l'exercice de l'action s'inscrit dans les prérogatives du ministère public en matière de suivi du déroulement du procès (réquisitions à l'audience, exercice des voies d'appel, réquisitoire supplétif...). Les modes de poursuite sont donc intimement liés à la décision de mise en mouvement de l'action publique. Dès lors, le large éventail de modalités de poursuites offert par la loi au ministère public inscrit la question de la mise en mouvement de l'action dans une perspective théorique de pluralité du procès pénal et dans la considération d'impératifs pratiques liés aux conditions du traitement judiciaire des infractions pénales. En effet, Serge GUICHARD et Jacques BUISSON relevaient que la diversification des modes de poursuite répondait aussi au souci « de ne pas laisser des infractions sans réponse pénale et de ne pas engorger les juridictions pénales »<sup>891</sup>. Cette analyse rejoint le constat empirique selon lequel l'élargissement des modes de poursuites réduit

---

<sup>889</sup> Action publique éteinte, chose jugée

<sup>890</sup> Nullités de l'article 802 du CPP, nullité de la citation (articles 565 et suivants), nullité de l'information (articles 170 et s) etc...

<sup>891</sup> Idem, p.624

mécaniquement le nombre de classement sans suite tout en préservant l'équilibre des flux des procédures adressées aux juridictions de jugement selon les procédures classiques.

**258. Les modes de poursuites : expression de la fonction de poursuite.** La fonction de poursuite est l'une des trois fonctions de la justice répressive dégagées par la théorie classique à côté de la fonction d'instruction et de la fonction de jugement.<sup>892</sup> René GARRAUD expliquait que « cette distinction de la poursuite et de l'instruction fut présentée, dans les travaux préparatoires, comme une garantie de la liberté individuelle. »<sup>893</sup> S'inscrivant dans cette tradition, le Conseil constitutionnel a lui aussi « fait dériver du principe de la sauvegarde des libertés individuelles le principe de la séparation des fonctions de poursuite et de jugement »<sup>894</sup>, en affirmant « qu'en matière de délits et de crimes, la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement concourt à la sauvegarde de la liberté individuelle. »<sup>895</sup> Dans la littérature contemporaine, il est admis que « la poursuite est l'exercice de l'action publique ; elle consiste à saisir d'un fait la juridiction répressive compétente ou à requérir un juge d'instruction afin qu'il instruisse ; elle consiste encore à requérir tout au long de la procédure et éventuellement à exercer des voies de recours contre les décisions rendues. »<sup>896</sup> La poursuite peut donc être envisagée ici dans sa dimension matérielle, c'est-à-dire comme une suite d'actes ordonnés en vue du déclenchement et de l'aboutissement du procès pénal. « La poursuite n'est pas autre chose que l'aspect dynamique de l'action publique, envisagée à la fois dans sa mise en œuvre et dans son exercice »<sup>897</sup>. En tant que telle, la fonction de poursuite suppose des organes qui en sont chargées et des moyens pour l'exercer.

---

<sup>892</sup> V. Jean VOLFF note que « le principe de base de toute procédure pénale en droit romano-germanique, est celui de la séparation en trois phases distinctes : poursuite, instruction et jugement, qui normalement sont confiées à trois organes différents », in « Les procédures pénales en Europe après 1945 », *Droit Pénal*, n°9 2007, étude 19

<sup>893</sup> R. GARRAUD, *Traité d'instruction criminelle et de procédure pénale*, T1, P89 et s, n°59. Paris 1907

<sup>894</sup> Paul MATHONNET, « Le procès équitable dans l'espèce normative pénale française », <http://halsh.archives-ouvertes.fr>

<sup>895</sup> DC, 95-360 du 2 février 1995 rendue à propos de la loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, JO du 9 février 1995

<sup>896</sup> Michel FRANCHIMONT, Ann JACOBS et Adrien MASSET, *Manuel de procédure pénale*, LARCIER 2006, p.59

<sup>897</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, T2, Editions CUJAS, 3<sup>ème</sup> édition ; 1979, n°1051

La conception traditionnelle de la poursuite a connu une transformation en raison de la diversification des modes de poursuite. Les modalités de la saisine du juge pénal, le contenu de la mission de ce dernier, de même que les conditions d'exercice de l'action publique après sa mise en mouvement, dépendent de la nature de la réponse pénale choisie. On note donc l'émergence d'une nouvelle action publique qui prescrit un nouveau schéma de la réponse judiciaire face aux actes de délinquance.

## B).- LA NOUVELLE APPROCHE DE L'ACTION PUBLIQUE

**259.** « **La nouvelle action publique** »<sup>898</sup>. L'évolution des modalités de la mise en œuvre de l'action publique conduit à redessiner les contours d'une nouvelle théorie de la poursuite détachée de la vieille « théorie des actions. »<sup>899</sup> Deux aspects se distinguent dans cette nouvelle théorie de l'action publique : une recomposition des phases du procès pénal (1) et, l'évolution corrélative du rôle du parquet (2).

### 1).- LA RECOMPOSITION DES PHASES DU PROCES PENAL

**260. Les trois phases du procès pénal traditionnel.** La doctrine pénaliste a toujours enseigné que le procès pénal se décompose en trois phases : la poursuite, l'instruction et le jugement. Sous l'empire du code d'instruction criminelle déjà, A. LABORDE indiquait que « le code consacre le principe de la séparation de la poursuite, de l'instruction et du jugement. La poursuite incombe au ministère public, l'instruction des affaires relève du juge d'instruction, le jugement incombe aux juridictions de jugement. »<sup>900</sup> Les traités et manuels contemporains continuent de présenter le procès pénal à l'aune « des trois fonctions judiciaires. »<sup>901</sup> Certains ouvrages tirant les enseignements de la place résiduelle désormais tenue par l'instruction préparatoire par rapport à l'enquête de police dans la mise en état des

---

<sup>898</sup> François FELTZ, « La nouvelle action publique », *Revue pénitentiaire et de droit pénal. Bulletin de la Société générale des prisons et de législation criminelle*, 127<sup>e</sup> année, 2003, n° 3, p. 461-470

<sup>899</sup> A. LABORDE, *Cour élémentaire de droit criminel*, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau Editeur, 1891

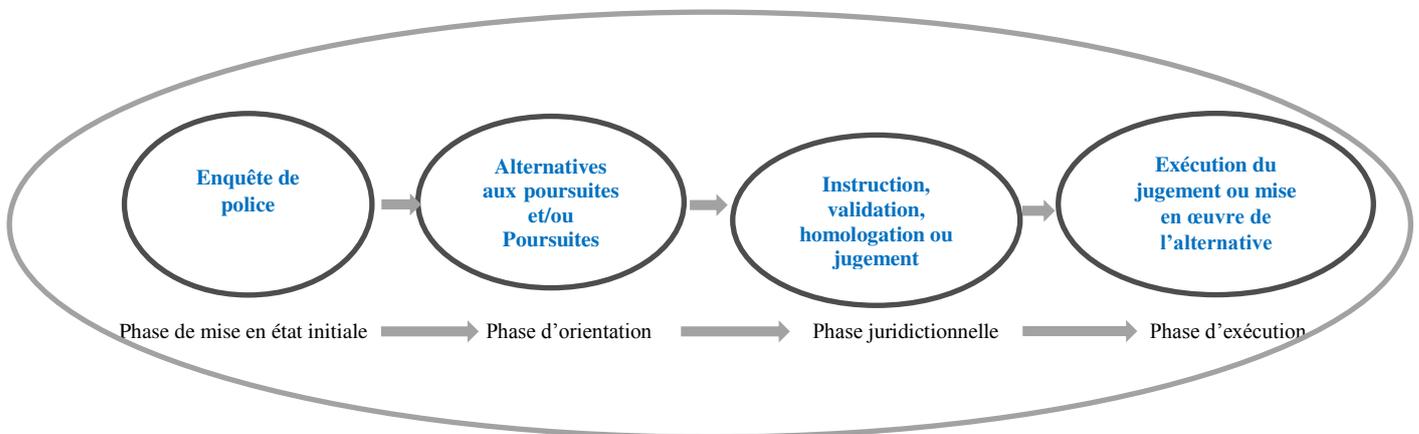
<sup>900</sup> Michel FRANCHIMONT, Ann JACOBS, Adrien MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Larcier, 3<sup>e</sup> édition 2009, p26

<sup>901</sup> Serge GUINCHARD, Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, LexisNexis, 2014, n°140, p.161 ; V. aussi G. STEFANI, G. LEVASSEUR, B. BOULOC, *Procédure pénale*, 19<sup>e</sup> édition, Dalloz, n°583, p.536

dossiers pénaux et mise en lumière par les statistiques judiciaires, découpent le procès pénal en deux phases<sup>902</sup> : « la phase préparatoire » correspondant à la phase de mise en état du dossier de la procédure et « la phase décisive » correspondant à la phase de jugement. Dans la logique de sa proposition de supprimer la fonction de juge d’instruction, le rapport LEGER, rendu en septembre 2009<sup>903</sup>, avait préconisé ce même découpage en deux phases du procès pénal. Pourtant, il faut constater que ni le schéma tripartite traditionnel, ni le découpage en deux phases (préparatoire et décisive) ne permettent de rendre compte du bouleversement intervenu dans le déploiement du procès pénal.

**261. Les mutations des phases du procès pénal.** Si le contenu de chacune des phases du procès pénal telles qu’elles sont décrites par la doctrine (poursuite, instruction et jugement) reste toujours présent dans la réalité de l’action judiciaire, le procès pénal contemporain reflète davantage un processus en quatre phases. Ce nouveau procès en quatre phases peut être représenté suivant le schéma ci-dessous.

### Schéma de la nouvelle action publique



**262. Les phases de la nouvelle action publique.** La nouvelle action publique peut se matérialiser dans un schéma exposant un processus en quatre phases. Ce processus en quatre phases est marqué par une redéfinition et une redistribution du contenu de chacune d’elle.

<sup>902</sup> Coralie AMBROISE-CASTERO, Philippe BONFILS, *Procédure pénale*, PUF 2011, n°325, p.223

<sup>903</sup> Philippe LEGER, *Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale*, La documentation française, septembre 2009

**263. La phase de mise en état initiale.** La première phase est la phase de la mise en état initiale de la procédure. La phase de la mise en état initiale de la procédure est structurellement à la fois une phase judiciaire et une phase extra-judiciaire, en ce sens qu'elle peut être constituée soit de la seule enquête de police, conduite sous l'autorité exclusive du procureur de la République, soit de soit de l'enquête de police émaillée d'actes ou de décisions prises par le juge. Cette deuxième catégorie de la phase de mise en état correspond à toutes les hypothèses faisant intervenir le juge des libertés et de la détention appelé à autoriser ou à délivrer des actes participant directement à l'enquête de police<sup>904</sup>.

**264. La phase d'orientation des procédures.** La deuxième phase est celle de l'orientation des procédures réalisée par le procureur de la République. Il peut s'agir de l'orientation vers une alternative aux poursuites, ou vers l'exercice des poursuites devant les juridictions d'instruction ou de jugement. L'orientation vers une alternative aux poursuites peut elle-même secondairement être suivie de poursuites. Il faut toutefois noter que la phase d'orientation peut précéder la phase de mise en état lorsque cette orientation consiste en la mise en mouvement de l'action publique par la voie de la saisine de la juridiction d'instruction.

**265. La phase juridictionnelle.** La troisième phase est la phase juridictionnelle. Elle correspond à la phase traditionnelle dévolue à la juridiction de jugement<sup>905</sup>. Elle consiste soit à la conduite de l'instruction préparatoire, soit au jugement de l'affaire en la forme traditionnelle, soit à la validation ou à l'homologation d'une poursuite alternative ou d'une mesure alternative aux poursuites. Cette phase qui est traditionnellement la phase la plus visible du procès pénal a connu quelques-unes des transformations les plus marquantes du procès pénal. Ces transformations touchent à la fois la forme de l'intervention du juge dans le procès pénal et la nature de sa mission. Sur le plan formel, les modalités de l'ordonnance pénale et de la composition pénale conduisent le juge à exercer son office sans débat contradictoire préalable organisé devant lui et hors toute présence du justiciable. Il décide selon un procédé administratif sur dossier. Sur le plan de sa mission, qu'il s'agisse de l'ordonnance pénale, de la composition pénale ou de la CRPC, le juge devient homologateur qui valide des peines ou des

---

<sup>904</sup> Caroline LACROIX, « Juge des libertés et de la détention », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, n°14 à 116 : « Au stade de l'enquête, le JLD s'est vu confier un rôle dans le cadre de s mesures de perquisitions et de saisies, des mesures de réquisitions et de surveillances téléphoniques, de protection de témoins anonymes ou encore dernièrement de géolocalisation »

mesures initiées et formalisée par le procureur de la République. Cette transformation du rôle du juge ne le prive pas, pour autant, d'une capacité de décision, elle change simplement la nature de cette décision. En effet, le juge saisi d'une requête en validation d'une mesure de composition pénale<sup>906</sup> ou d'une ordonnance pénale<sup>907</sup> peut refuser de valider. De même, le juge peut refuser d'homologuer une proposition de peine formulée dans le cadre de la CRPC<sup>908</sup>.

**266. La phase d'exécution.** Enfin, la quatrième phase est la phase d'exécution conduite sous l'autorité soit du juge de l'application des peines, soit du procureur de la République. Cette phase a également connu des évolutions notables induites en particulier par la juridictionnalisation poussée de l'application des peines.

## 2).- L'EVOLUTION CORRELATIVE DU ROLE DU PARQUET

La recomposition des phases du procès pénal en quatre phases s'accompagne de l'affirmation et de la mutation du rôle du parquet.

**267. La permanence de l'intervention du parquet.** L'appréhension de ce processus reconfiguré permet de constater et de mettre en évidence à la fois la permanence du rôle du procureur de la République à chaque phase du procès pénal, ainsi que le caractère désormais protéiforme de l'intervention judiciaire dans la répression des infractions pénales.

**268. Le parquet chargé de la poursuite des infractions pénales.** Le parquet a conservé son rôle traditionnel d'autorité chargée de la mise en mouvement de l'action publique. Sous l'empire de l'article du code d'instruction criminelle,

**269. Le parquet pourvoyeur des mesures alternatives aux poursuites**

---

<sup>906</sup> Article 41-2 CPP

<sup>907</sup> Aux termes de l'article 495-1 alinéas 2 et 3 CPP, « Le président statue sans débat préalable par une ordonnance pénale portant relaxe ou condamnation à une amende ainsi que, le cas échéant, à une ou plusieurs des peines complémentaires encourues, ces peines pouvant être prononcées à titre de peine principale.

S'il estime qu'un débat contradictoire est utile ou qu'une peine d'emprisonnement devrait être prononcée, le juge renvoie le dossier au ministère public. »

<sup>908</sup> Article 495-9a2 CPP

La notion de mode poursuite est désormais ancrée dans la théorie la poursuite. Elle constitue la matrice des observations et de l'explication de l'action judiciaire en matière pénale. Mais sa nature réelle reste à définir.

## SECTION 2. - LES MODES DE POURSUITE EN TANT QUE CATEGORIE JURIDIQUE

**270. La nature des modes de poursuite.** Quelle est donc la nature des modes de poursuite ? S'agit-il de simples formalités procédurales, de simples « procédés techniques »<sup>909</sup> n'ayant sur le procès pénal que des incidences sur sa régularité juridique, ou s'agit-il, comme l'ont noté certains auteurs<sup>910</sup>, d'une catégorie juridique dont la fonction dépasse le simple cadre de la régularité formelle du procès pour signifier à la fois le moment procédural traduisant le principe de l'opportunité des poursuites dans sa dimension opérationnelle et processuelle, et la manifestation de l'évolution de la politique criminelle confrontée au défi de la délinquance de masse, mais aussi, au plan local, l'instrument de l'action répressive quotidienne marquée par un souci permanent de quête d'efficacité ? Pour tenter de répondre à cette interrogation, il convient d'examiner les caractères communs des modes de poursuite (§1), avant d'étudier les actes par lesquels ils se matérialisent (§2).

### §1.- LES CARACTERES COMMUNS DES MODES DE POURSUITE

**271. La catégorie juridique des « modes de poursuite ».** Selon Jean-Paul JEAN<sup>911</sup>, les différentes options de traitement des procédures pénales que constituent les modes de poursuites définissent une catégorie juridique particulière. Autrement dit, la notion de « modes de poursuite » désignerait un « mode de découpage de la réalité sociale »<sup>912</sup> ou du moins, s'agissant de pratiques judiciaires, d'un ensemble de procédés ou d'actes « ayant en commun de traits caractéristiques et obéissant à un régime commun » selon la définition de la « catégorie

---

<sup>909</sup> Bernard BOULOC, *Procédure pénale*, Dalloz, 24<sup>e</sup> édition, 2014, p583

<sup>910</sup> V. notamment, Jean-Paul JEAN, *Le système pénal, La découverte*, 2008 ; v. aussi Pierrette PONCELA in Camille VIENNOT, *Le procès pénal accéléré : étude des transformations du jugement pénal* (Préface), Dalloz, 2012

<sup>911</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.48 ; v. aussi Muriel GIACOPELLI, « Les procédures alternatives aux poursuites. Essai de théorie générale », *RSC* 2012 n°3, p.505-521

<sup>912</sup> F. SOUBIRAN-PAILLET, *Droit et société*, 13-1989, p.437

juridique » que donne Jean-Louis BERGEL<sup>913</sup>. La nature des modes de poursuites en tant que catégorie juridique est également évoquée par Pierrette PONCELA dans sa préface à l'ouvrage de Camille VIENNOT intitulé « le procès pénal accéléré. Etude des transformations du jugement pénal. »<sup>914</sup> Elle y constatait que l'appréhension des mutations qui affectent « l'acte de juger au pénal »<sup>915</sup> souffrait d'un manque de « catégories juridiques pertinentes ».

Il paraît donc pertinent de tenter de ressortir les éléments caractéristiques de l'identité des modes de poursuite (A), puis de situer le rôle des organes de la procédure dans le maniement des modes de poursuite (B).

#### A).- L'IDENTITE DES MODES DE POURSUITE

**272. Les modes de poursuite comme représentation d'une réalité singulière.** Les modes de poursuite peuvent être considérés comme « des classes ou ensembles de faits, d'actes, d'objets auxquels la loi ou toute autre norme attache des conséquences juridiques. »<sup>916</sup> suivant la dialectique qui participe à l'émergence de nouveaux vocables dans l'ordre juridique, la notion de modes de poursuite exprimerait « sinon une nouvelle réalité, au moins une représentation nouvelle de la réalité. »<sup>917</sup> Que seraient donc les caractères communs des modes de poursuite comme catégorie juridique au-delà de l'apparente évidence que manifeste leur utilité opératoire<sup>918</sup> et leur diversité ?

**273. Les traits caractéristiques des modes de poursuite.** Plusieurs traits permettant de saisir la nature des modes de poursuite sont à rechercher. Dans leur vocation opératoire, les modes de poursuites se traduisent avant tout par des actes comportant tout à la fois une dimension matérielle et formelle. D'après l'expression de Jean PRADEL, « un procès pénal est une longue suite d'actes divers - de poursuite, d'instruction, de mise en détention, de jugement

---

<sup>913</sup> Cf. Jean-Louis BERGEL, *Théorie générale du droit*, 2<sup>ème</sup> édition, Dalloz 1989, p193

<sup>914</sup> Camille VIENNOT, *Le procès accéléré. Etude des transformations du jugement pénal*, Dalloz, 2012

<sup>915</sup> Idem

<sup>916</sup> Danièle LOCHAK, « La race : une catégorie juridique ? », In: *Mots*, décembre 1992, N°33. « Sans distinction de ... race », pp. 291-303.

<sup>917</sup> Etienne PICARD, « L'émergence des droits fondamentaux en France », *AJDA* juillet-août 1998, p.6

<sup>918</sup> Comme le relève Etienne VERGES dans sa thèse portant sur *Les principes directeurs du procès judiciaire – Etude d'une catégorie juridique - l'évidence des notions largement usitées peut dissimuler une complexité dans l'analyse des contenus*, Thèse de doctorat en droit, Université d'AIX-MARSEILLE, 2000

et d'exécution de celui-ci »<sup>919</sup>. Les modes de poursuite constituent, non seulement des prescriptions qui décrivent et fixent les conditions de la saisine du juge ou de la juridiction compétente aux fins de traitement juridictionnel de l'action engagée, mais aussi des processus opératoires qui s'insèrent dans un système impliquant des phases et des acteurs multiples. Il s'agit, «dans une perspective phénoménologique »<sup>920</sup>, d'appréhender des enchaînements successifs qui aboutissent au prononcé de la décision juridictionnelle. En tant que catégories juridiques, les modes de poursuite correspondent à ce que Massimo MECCARELLI qualifie de catégories théoriques susceptibles de saisir « les régimes d'enchaînement variable des modules procéduraux hétérogènes »<sup>921</sup>. C'est ce «caractère processuel »<sup>922</sup> qui explique que l'on tienne compte de l'intervention de différents acteurs et des interactions entre eux. En tant que processus opératoires, les modes de poursuite induisent la mise en place de types d'organisation plus ou moins complexes qui tiennent compte à la fois de l'importance en volume des contentieux, des ressources et de l'histoire de la juridiction et des spécificités locales<sup>923</sup>.

**274. Des procédés prescrits par la loi.** En application de l'article 34 de la constitution, c'est la loi qui fixe les règles relatives à la procédure pénale. En tant que règles de procédure pénale, les modes de poursuite sont donc définis par la loi. C'est en effet le code de procédure pénale qui en institue le principe et ce, quelles que soient les infractions et les juridictions auxquelles ils s'appliquent. Ce caractère de dispositifs légaux reconnu aux modes de poursuite explique le fait que la mise en mouvement et l'exercice des poursuites ne puissent s'accomplir que selon ces procédés explicitement définis par la loi. En effet, aucune dérogation ne peut être admise quant aux modalités par lesquelles l'autorité chargée des poursuites est amené à les engager. La définition des modes de poursuite par la loi emporte la délimitation du champ d'intervention de chaque modalité ainsi que la précision des conditions dans lesquelles tel ou tel mode de poursuite peut être utilisé. De même, le cadre législatif définit les organes susceptibles d'intervenir dans le processus de mise en œuvre de chaque mode de poursuite. Cet encadrement

---

<sup>919</sup> Jean PRADEL, « La notion européenne de tribunal impartial et indépendant selon le droit français », *RSC* 1990. 692

<sup>920</sup> Massimo MECCARELLI, « La dimension doctrinale du procès, les leçons historiographiques de Mario SBRICCOLI », *Crimes, Histoire et Sociétés*, Vol.13, n°1

<sup>921</sup> Idem

<sup>922</sup> Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, Marie-Sylvie HURE, « Arrestations, classements, défèrements, jugements – suivie d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice », *EDP* N°72, 1995

<sup>923</sup> Camille MIANSONI, « Politique pénale et management ou la politique pénale comme composante du projet de juridiction », *AJ pénal*, septembre 2012.

légal constitue une garantie d'égalité des citoyens devant la justice pénale et de protection de la liberté individuelle. En effet, la force créatrice des acteurs de terrain confrontée à la réalité des tâches et des moyens pourrait entraîner des initiatives variées et disparates si la loi n'encadrait pas les modalités d'utilisation de la poursuite pénale.

**275. Les garanties constitutionnelles des modes de poursuite.** Le Conseil constitutionnel a souvent été amené à statuer sur la constitutionnalité des dispositions législatives instituant ou aménagement des modes de poursuite. Ainsi, dans sa décision du 2 février 1995<sup>924</sup>, il avait censuré les dispositions qui instituaient la procédure dite de l'injonction pénale, ancêtre de la composition pénale, au motif que n'avait pas été garanti le principe de la séparation des autorités de poursuite et de jugement. Dans sa décision du 29 août 2002<sup>925</sup>, le conseil avait estimé que l'extension du champ d'application de l'ordonnance pénale ne portait pas atteinte aux droits de la défense dès lors que la voie de l'opposition ouverte aux condamnés offrait la possibilité d'une expression complète des droits de la défense. Par ses décisions des 2 mars 2004<sup>926</sup>, 10 décembre 2010<sup>927</sup> et 16 novembre 2011<sup>928</sup>, le Conseil constitutionnel a eu

---

<sup>924</sup> Décision n° 95-360 DC du 02 février 1995, loi relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

<sup>925</sup> *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, Commentaire de la décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation pour la justice

<sup>926</sup> Le Conseil constitutionnel a examiné la CRPC dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004. Il a alors notamment écarté le grief tiré de la méconnaissance du droit à un procès équitable en jugeant dans son considérant n°107 que : « Considérant, en premier lieu, que, si la peine est proposée par le parquet et acceptée par l'intéressé, seul le président du tribunal de grande instance peut homologuer cette proposition ; qu'il lui appartient à cet effet de vérifier la qualification juridique des faits et de s'interroger sur la justification de la peine au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ; qu'il pourra refuser l'homologation s'il estime que la nature des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient une audience correctionnelle ordinaire ; qu'il ressort de l'économie 12 Décisions n° 61-14 L du 18 juillet 1961, Nature juridique de l'article 5 de l'ordonnance n 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire et n° 2010-220 L du 14 octobre 2010, Nature juridique de dispositions du code de procédure pénale.7générale des dispositions contestées que le président du tribunal de grande instance pourra également refuser d'homologuer la peine proposée si les déclarations de la victime apportent un éclairage nouveau sur les conditions dans lesquelles l'infraction a été commise ou sur la personnalité de son auteur ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement ;

« 108. Considérant, en second lieu, que l'avocat, dont l'assistance est obligatoire, sera présent tout au long de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ; qu'en particulier, l'avocat sera présent lorsque l'intéressé reconnaîtra les faits, qu'il recevra la proposition de peine du procureur de la République, qu'il

l'occasion de statuer sur la conformité à la constitution des dispositions législatives qui instituaient ou aménageaient la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Les modes de poursuite présentent également la particularité d'être des procédés mis à la disposition de certains organes qui les mettent en œuvre pour des finalités bien précises.

## B).- ROLE DES ORGANES DU PROCES ET FINALITE DE LA POURSUITE

**276. Les modes de poursuite sont dévolus à certains organes du procès pénal.** Les modes de poursuite sont des actes exclusivement réservés aux organes ou aux autorités chargées de la mise en mouvement de l'action publique. Suivant le principe posé dès le code d'instruction

---

acceptera ou refusera cette proposition et, en cas d'acceptation, qu'il comparaitra devant le président du tribunal de grande instance ; que l'avocat pourra librement communiquer avec son client et consulter immédiatement le dossier de la procédure ; que l'intéressé sera averti qu'il peut demander à bénéficier d'un délai de dix jours avant de donner ou de refuser son accord à la proposition du procureur de la République ; que, même lorsqu'il aura donné son accord lors de l'homologation, il disposera d'un délai de dix jours pour faire appel de la condamnation ; que, eu égard à l'ensemble des garanties ainsi apportées par la loi, le droit à un procès équitable n'est pas méconnu par les dispositions contestées. » Dans cette décision, le Conseil constitutionnel n'a censuré la CRPC qu'au regard du grief tiré de la méconnaissance du principe de publicité des débats :

« 117. Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles 6,8,9 et 16 de la Déclaration de 1789 que le jugement d'une affaire pénale pouvant conduire à une privation de liberté doit, sauf circonstances particulières nécessitant le huis clos, faire l'objet d'une audience publique ;

« 118. Considérant que constitue une décision juridictionnelle l'homologation ou le refus d'homologation par le président du tribunal de grande instance de la peine proposée par le parquet et acceptée par la personne concernée ; que cette homologation est susceptible de conduire à une privation de liberté d'un an ; que, par suite, le caractère non public de l'audience au cours de laquelle le président du tribunal de grande instance se prononce sur la proposition du parquet, même lorsqu'aucune circonstance particulière ne nécessite le huis clos, méconnaît les exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées ; qu'il s'ensuit que doivent être déclarés contraires à la Constitution les mots : "en chambre du conseil" à la fin de la première phrase du second alinéa de l'article 495-9 nouveau du code de procédure pénale » ;

[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011641DCccc\\_641dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011641DCccc_641dc.pdf)

<sup>927</sup> *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 30 Décision n° 2010-77 QPC du 10 décembre 2010

<sup>928</sup> Décision n° 2011-641 DC du 8 décembre 2011, Loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles,

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download>

criminelle<sup>929</sup>, la mise en mouvement de l'action publique est réservée à la partie civile, à certaines administrations et surtout au ministère public. Le premier alinéa de l'article 551 du code de procédure pénale qui traite de la citation mais dont les prescriptions s'appliquent à tous les modes de poursuite énonce que «la citation est délivrée à la requête du ministère public, de la partie civile, et de toute administration qui y est légalement habilitée. L'huissier doit déférer sans délai à leur réquisition ».

**277. Le débat historique sur la dévolution du droit de poursuite.** La doctrine a précisé depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle les personnes ou les entités qui sont titulaires de cette fonction. Malgré le débat lancinant sur l'élargissement de l'exercice de cette fonction à d'autres acteurs, en particulier aux associations, les principes posés au XIX<sup>ème</sup> siècle sont toujours d'actualité. Les débats au Conseil d'Etat au moment de la discussion du projet du code d'instruction criminels de 1808 furent nourris et abondants sur la question de la dévolution de la fonction de poursuite. L'issue de ces discussions apparaît comme une synthèse entre les conceptions héritées de l'histoire de la procédure criminelle dont les ordonnances royales de 1548 et 1670 constituent des étapes importantes et les doctrines post-révolutionnaires à travers lesquelles s'affirme le rôle central d'un ministère public dépositaire de la fonction de poursuite. En effet, la conception qu'adopte le code de 1808 et qui demeure en vigueur dans le code de procédure pénale issu de la réforme de 1958/1959 apparaît comme une synthèse historique<sup>930</sup> entre l'idée d'ériger l'exercice de l'action publique comme étant une fonction d'intérêt général déléguée à un organe public et la nécessité de préserver parallèlement et concurremment un rôle actif à la personne lésée par l'infraction dans le déclenchement du procès. Dans son principe, coexistent donc aujourd'hui un pouvoir d'action dévolu pour l'essentiel au ministère public et un

---

<sup>929</sup> V. Articles 145 et 182 du code d'instruction criminelle.

<sup>930</sup> D'après F. HELIE, *Traité d'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle*, T1, 2<sup>ème</sup> édition, 1866) : « Or, toutes les sources du Code d'instruction criminelle ne sont pas modernes : il suffit, en effet, de parcourir ses dispositions pour constater que toutes celles qui sont relatives à l'exercice de l'action publique et de l'action civile, aux droits et aux obligations du ministère public et de la partie civile, appartiennent à la législation fondée par les ordonnances de 1539 et de 1670; que les principales formes de la procédure écrite remontent, à travers ces mêmes ordonnances, à une source plus ancienne encore, aux règles du droit ecclésiastique; que les principes de l'instruction orale et publique, empruntés directement à la législation de 1791, ne sont qu'un retour aux principes qui ont régi la France pendant dix siècles, qu'une reproduction des formes de notre procédure antérieure au seizième siècle, qu'une imitation des règles plus anciennes encore de la procédure grecque et de la procédure romaine; enfin que les dispositions qui ont pour objet l'appel et les voies de recours retrouvent leur origine dans les dispositions du droit féodal. »

aménagement au profit de la partie lésée civilement par l'infraction. Le rôle marginal et circonstancié reconnu à certaines administrations (notamment administration fiscale et administration des droits indirects) ne modifie pas cet équilibre.

**278. Le rôle prépondérant du ministère public.** Toutefois, seul le ministère public dispose de la plénitude des possibilités de mise en œuvre de l'action publique. L'exercice est le « domaine propre du ministère public »<sup>931</sup> La partie civile peut agir par voie de citation directe ou de saisine du juge d'instruction. Les administrations spécialisées ne peuvent, pour leur part, n'user que de la citation directe (administration fiscale<sup>932</sup>, administration des eaux et forêts).

Dans le régime procédural en vigueur en France, la loi et l'histoire<sup>933</sup> de la procédure pénale ont défini les organes en charge de la fonction de poursuite en établissant, selon la

---

<sup>931</sup> Idem, p.544

<sup>932</sup> « Dans la pratique, elle ne le fait pas, en matière de contributions indirectes. La procédure propre aux contributions indirectes est, en effet, celle prévue par les articles L. 235 et suivants du Livre des procédures fiscales (CGI, anciens art. 1867 et suiv.) : en règle générale, la mise en mouvement et l'exercice de l'action appartiennent à l'Administration (cf. Cass. crim., 27 février 1979, RJ n° 1, p. 57 et les arrêts cités, Bull. crim. 86, p. 243 ; Cass. Crim., 16 décembre 1981, pourvoi n° 80/93.382 ; BODGI 2 L-14-82).

Il n'est dérogé à cette règle que lorsque les infractions fiscales sont punies indépendamment des peines pécuniaires, de l'emprisonnement (cf. par ex. Cass. crim., 11 décembre 1875, Mém, CI 19, p. 280 ; Bull. crim. 351, p. 679 ; Cass. crim., 9 février 1912, BCI 7, p. 36, Bull. crim., 83, p. 138 ; Cass. crim., 20 mars 1914, BCI 14, p. 80 ; Cass. crim., 29 novembre 1929, BCI 1930-2, p. 10, etc jurisprudence confirmée implicitement par l'arrêt précité du 27 février 1979).

Encore faut-il préciser que cette dérogation est plutôt théorique. Les infractions punies de la peine d'emprisonnement prévue notamment par l'article 1810 du CGI sont habituellement poursuivies à l'initiative de l'Administration, qui requiert les amendes fiscales, laissant au ministère public le soin, s'il le juge bon, de requérir l'emprisonnement. L'Administration conserve toujours, en cette matière, la possibilité de citer directement les contrevenants comme peut le faire n'importe quelle partie civile et de procéder à tous les actes qu'elle juge utiles à l'exercice de l'action fiscale (Cass. crim 7 juin 1939, BCI 15, p. 386) », <http://archives-bofip.impots.gouv.fr/bofip-A/g1/31439-AIDA/31601-AIDA/31653-AIDA/31660-AIDA/31689-AIDA.pdf>

<sup>933</sup> La question de l'étendue du rôle du ministère public dans le déclenchement des poursuites fut débattue dès 1804 devant le Conseil d'Etat. Faustin HELIE rapporte à propos de la discussion du projet de code d'instruction criminelle que : « Dans la séance du conseil d'État du 17 fructidor an XII (4 septembre 1804), l'article premier du projet de Code fut discuté. Il était ainsi conçu : " L'action publique, pour l'application des peines, est exercée par des fonctionnaires établis à cet effet." M. Defermon fit remarquer que cet article semblait réserver la poursuite des crimes aux fonctionnaires chargés de l'application de la peine. M. Siméon répondit que son but était d'établir que l'application de la peine ne pourrait être poursuivie par la partie offensée, mais seulement par le ministère public.

distinction établie par S. GUINCHARD et J. BUISSON, « la compétence de droit commun du procureur de la République » de « la compétence d'attribution des substituts extérieurs du procureur »<sup>934</sup> Ces auteurs établissent ainsi une nette distinction entre le dépositaire naturel et général de l'action publique, celui qui a « pour mission de veiller au respect de l'ordre public et de l'intérêt général », le procureur de la République en personne ou représenté par « ses substituts », et d'autres autorités (« substituts extérieurs»), dépositaires restreints de l'action publique dans des domaines très précis. Si l'on compare la formulation de l'article 1<sup>er</sup> du code d'instruction criminelle à celle de l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale, la distinction entre les catégories des dépositaires de l'action publique est beaucoup plus nette dans le texte de 1958 que dans celui de 1808. En effet, alors que le texte de 1808 évoque indistinctement les fonctionnaires auxquels l'action publique est confiée par la loi, le code de procédure pénale, quant à lui, prend le soin de préciser que l'action publique est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi ». Le texte du code de procédure pénale s'entend comme attribuant une compétence de principe et générale aux magistrats en charge de l'action publique et, accessoirement, une compétence résiduelle et particulière à d'autres fonctionnaires. Ces actes sont dévolus à des personnes ou des autorités ayant qualité pour les édicter et dans le but d'atteindre une certaine finalité. En effet, les actes de poursuite sont des instruments juridiques dévolus en premier aux magistrats du ministère public, « sujet actif » de l'action. « L'action publique est le monopole du ministère public, en dehors des droits de certaines administrations. »<sup>935</sup> De façon résiduelle donc, « la partie lésée par l'infraction a le droit de mettre en mouvement l'action publique. »<sup>936</sup> En revanche, si le ministère dispose de toutes les modalités de poursuite, la victime constituée partie civile ne peut utiliser que la citation directe ou la plainte avec constitution de partie civile<sup>937</sup> pour mettre en mouvement l'action publique.

---

L'article fut adopté dans son principe, sauf à modifier sa rédaction » L'option en faveur du quasi-monopole du ministère public en matière d'engagement des poursuites pénales fut en définitive retenue au moment de l'adoption du texte qui sera publié en 1808.

<sup>934</sup> S. GUINCHARD et J. BUISSON, *Procédure pénale*, 6<sup>ème</sup> édition, Litec 2010, pp.707 - 123

<sup>935</sup> J. LARGUIER, *Procédure pénale*, 20<sup>ème</sup> édition, 2004, p.80

<sup>936</sup> B. BOULOC op. cit

<sup>937</sup> La Chambre criminelle de la Cour de cassation a précisé que c'est bien la plainte elle-même qui saisit le juge d'instruction indépendamment des réquisitions du procureur de la République (Crim. 16 novembre 1999, *Bull. crim* n°259 ; 4 janvier 2005, *Bull. crim* n°1).

Mais, comme le relevait Eymard de BAUFFRES<sup>938</sup> dès 1895, on peut noter qu'en déclarant que « l'action pour l'application des peines n'appartient qu'aux fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi », l'article 1<sup>er</sup> du code d'instruction criminelle consacre une certaine suprématie du ministère public en matière de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique. Malgré sa formulation, cet auteur indique que « ce texte a une portée générale, et s'applique aussi bien à la mise en mouvement de l'action publique qu'à son exercice et, la place tout entière entre les mains du ministère public ».

**279. L'autonomie du ministère public dans la mise en mouvement et l'exercice de l'action publique.** Le ministère public est constitué de « l'ensemble des fonctionnaires » visé à l'article 1<sup>er</sup> du code d'instruction publique. Il est « la partie active »<sup>939</sup> du procès pénal. Contrairement à la formule de cet article 1<sup>er</sup> du code d'instruction criminelle qui attribue à ces fonctionnaires spécialisés la « propriété » de l'action pour l'application de la peine, la doctrine a relativisé cette formule en précisant que « c'est à la société seule qu'appartient l'action a pour objet la punition du coupable ». C'est ensuite la société qui en délègue l'exercice au corps judiciaire désigné « sous le nom de ministère public. »<sup>940</sup>

Si le nouvel article 30 du code de procédure pénale tel que issu de la loi du 25 juillet 2013, interdit toute instruction du ministre de la justice au procureur de la République dans les dossiers individuels, l'article 36 CPP<sup>941</sup> reconnaît, quant à lui, au procureur général la faculté d'enjoindre au procureur de la République, par des réquisitions écrites versées au dossier, d'engager des poursuites dans telle procédure particulière. Pour autant, ce pouvoir reconnu au procureur général ne l'autorise pas à engager lui-même directement des poursuites.

**280. La finalité unique de la poursuite.**<sup>942</sup> Dans l'article consacré à l'action publique de l'Encyclopédie Dalloz, François MOLINS<sup>943</sup> rappelle la distinction traditionnelle entre l'action

---

<sup>938</sup> Eymard de BAUFFRES, *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit de Toulouse, 1895.

<sup>939</sup> *Idem*

<sup>940</sup> R. GARRAUD, *Précis de droit criminel*, Recueil Sirey, 1912, p.512

<sup>941</sup> Art. 36 du CPP : « Le procureur général peut enjoindre aux procureurs de la République, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le procureur général juge opportunes ».

<sup>942</sup> Cf. F. DESPORTES et L. LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009

publique et l'action civile au travers des finalités et des caractères de l'action publique. S'appuyant sur les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1 du code de procédure pénale aux termes desquelles : « l'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement par les magistrats ou les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi »<sup>944</sup>, l'auteur indique que la finalité de l'action publique est l'application de la peine. C'est donc, en définitive, vers cet objectif « d'application de la peine », c'est-à-dire de vers la détermination de la peine et son exécution que tend le procès pénal. La doctrine<sup>945</sup> a clairement mis en évidence les effets de la mise en mouvement de l'action publique. En particulier, trois conséquences directes sont attachées à l'exercice des poursuites : la saisine d'un juge, la limitation des incriminations visées et l'ouverture des droits de la défense.

**281. La saisine d'un juge.** Premièrement, l'acte de poursuite saisit nécessairement un juge<sup>946</sup>. La mise en mouvement s'opère par tout acte « dont l'effet est d'en saisir légalement le juge ». Il s'agit de l'acte déclencheur de la phase active du procès qui se matérialise avant tout par la saisine de la juridiction compétente. Il peut s'agir du juge d'instruction ou de la juridiction de jugement. Selon la définition donnée par MERLE et VITU, « on appelle poursuite la manifestation du pouvoir que le ministère public ou la victime tiennent de la loi pour inviter la juridiction répressive compétente à sanctionner l'infraction qu'ils lui défèrent ; la poursuite n'est pas autre chose que l'aspect dynamique de l'action publique, envisagée à la fois dans sa mise en mouvement et dans son exercice. »<sup>947</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, précisent quant à eux la dimension opératoire de la poursuite en affirmant que « la poursuite... peut être définie comme l'acte procédural par lequel une partie à la procédure, exerçant son action, saisit une juridiction d'instruction ou de jugement ouvrant ainsi le procès pénal. »<sup>948</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON analysent cet aspect en indiquant que l'exercice de l'action publique « consiste dans les voies procédurales ouvertes pour saisir d'un

---

<sup>943</sup> François MOLINS, « Action publique », in *Encyclopédie DALLOZ*, mars 2014 (actualisation : janvier 2015), n°90

<sup>944</sup> Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du code d'instruction criminelle de 1808 stipulait quant à lui que « l'action publique pour l'application des peines n'appartient qu'aux fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi ».

<sup>945</sup> V. notamment Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009

<sup>946</sup> S. GUINCHARD et Jacques BUISSON, op. cit, p123

<sup>947</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, Editions CUJAS, 3<sup>e</sup> édition, T2, 1979, p.296, n°1051

<sup>948</sup> S. GUINCHARD, J. BUISSON, *Procédure pénale*, LexisNexis, 2014, p.853

dossier une juridiction d'instruction ou de jugement en ouvrant ainsi un procès pénal. »<sup>949</sup> La saisine du juge repose sur le principe de l'indisponibilité de l'action publique. Une fois mise en mouvement, le ministère public ne peut plus rétracter les poursuites engagées<sup>950</sup>. « L'indisponibilité de l'action a pour pendant non seulement que le choix de ne pas poursuivre est révocable, mais également que celui de poursuivre devient irrémédiable »<sup>951</sup>

**282. La poursuite fixe l'objet et l'étendue des incriminations.** Deuxièmement, la saisine délimite et fige l'étendue du procès et de la saisine du juge. En effet, c'est l'acte de saisine de la juridiction qui identifie et énumère les infractions reprochées et identifie la personne mise en cause<sup>952</sup>. Il en résulte, sur le plan juridique, que l'acte de poursuite doit préciser les faits poursuivis. Le juge saisi ne peut instruire, ni juger sur les faits non visés dans l'acte de poursuite. La mention des faits reprochés s'accompagne de leur qualification pénale. Le juge saisi ne peut non plus substituer, ajouter ou retirer aux faits pour lesquels il est saisi. En revanche, il appartient au juge, qui n'est pas lié par la qualification des faits visée à la prévention<sup>953</sup>, de restituer aux faits leur juste qualification<sup>954</sup>. Toutefois, cette exigence de

---

<sup>949</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, op. cit., p.708

<sup>950</sup> François MOLINS, « Ministère public », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, mars 2014 (actualisation : janvier 2015), n°90 : « Le procureur de la République saisit le tribunal correctionnel en traduisant sur-le-champ le prévenu devant cette juridiction selon la procédure de comparution immédiate, il ne peut ensuite requérir d'office l'ouverture d'une information sur ces mêmes faits (Crim. 20 févr. 2007, n° 06-89.229, Bull. crim. n°52) ».

<sup>951</sup> Anne-Sophie CHAVENT-LECLÈRE « Désistement » – *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* Dalloz, 2010 (actualisation : avril 2015), n°13

<sup>952</sup> Philippe BONFILS – Eudoxie GALLARDO Concours d'infractions, in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, janvier 2015, n°24

<sup>953</sup> Crim. 21 octobre 2014, N° de pourvoi : 13-85406 ; Crim. 01-06-2016 n° 14-87.173 (n° 2405 FS-P+B) : « Le juge correctionnel, qui n'est pas lié par la qualification donnée à la prévention, ne peut prononcer une décision de relaxe qu'autant qu'il a vérifié que les faits dont il est saisi ne sont constitutifs d'aucune infraction. Il a le droit et le devoir de leur restituer leur véritable qualification à la condition de n'y rien ajouter. »

<sup>954</sup> Crim. 18 février 1975, n° 75-90.088 : « Le juge d'instruction est saisi des faits dénoncés par le réquisitoire introductif indépendamment de la qualification provisoirement donnée à ces faits par le procureur de la République. Il n'est pas tenu de communiquer la procédure au procureur de la République avant de leur donner une nouvelle qualification et de notifier une inculpation de ce chef » ; comm. « Office du juge correctionnel : requalification des faits et information du prévenu » – Cour de cassation, crim. 1 juin 2016 – *Recueil Dalloz* 2016. 1256 ; « Renvoi devant le tribunal correctionnel : appel en cas de requalification des faits » – Cour de cassation, crim. 4 juin 2014 – *Recueil Dalloz* 2014. 1277 ; Jean-Luc LENNON, « Saisine du juge correctionnel et requalification des faits », *Recueil Dalloz* 2008. 1805 ; Jean PRADEL, « Le juge correctionnel ne peut changer la

requalification des faits imposée au juge pénal n'est possible qu'à la condition que les parties, et notamment le prévenu, aient été mises en situation de se prononcer sur la nouvelle qualification dans le cadre du débat de l'audience<sup>955</sup>.

**283. La plénitude des droits de la défense.** Troisièmement, la poursuite ouvre la plénitude des droits de la défense à la personne mise en cause. A compter de la poursuite, « les droits de la défense bénéficient pleinement à la personne qui en est l'objet, laquelle a nécessairement le statut d'accusé au sens de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme ». En effet, « les droits de la défense bénéficient pleinement à la personne qui en est l'objet, laquelle a nécessairement le statut de l'accusé eu sens de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme »<sup>956</sup>.

L'examen des effets de la poursuite conduit à s'intéresser aux actes de formalisation de la poursuite.

## §2)- LES MODES DE POURSUITE SE MATERIALISENT PAR DES ACTES

**284. Modes de poursuite et saisine des juridictions pénales.** Les modes de poursuite désignent les procédures, autrement dit, des enchaînements d'actes juridiques ou matériels conduisant à la saisine des juridictions. Ainsi, la mise en œuvre d'un mode de poursuivre peut justifier l'accomplissement d'un ou de plusieurs de ces actes. Par exemple, la mise en œuvre de la comparution immédiate, suppose non seulement le défèrement du prévenu devant le procureur de la République, mais aussi l'élaboration et la notification d'un procès-verbal détaillant les charges retenues contre lui, voire l'élaboration des réquisitions aux fins de placement en détention provisoire en cas de saisine d'un juge des libertés et de la détention faute de pouvoir réunir le tribunal<sup>957</sup>. Au contraire, les actes de saisines sont les instruments –

---

qualification donnée au fait par l'autorité de renvoi sans avoir invité le prévenu à s'expliquer sur le projet de changement », *Recueil Dalloz* 2004 p.673

<sup>955</sup>Crim. 01-06-2016 n° 14-87.173 (n° 2405 FS-P+B) : « S'il appartient aux juges répressifs de restituer aux faits dont ils sont saisis leur véritable qualification, c'est à la condition que le prévenu ait été mis en nouvelle qualification envisagée » ; « La requalification des faits par le juge pénal sans notification à l'accusé est-elle compatible mesure de se défendre sur la avec le respect du droit à un procès équitable ? » – Cour européenne des droits de l'homme 25 mars 1999 – *Recueil Dalloz* 2000. 357

<sup>956</sup> Idem.

<sup>957</sup> V. article 396 al.1<sup>er</sup> du CPP

les supports – qui concrétisent et délimitent l'étendue de la saisine des juridictions. Les modes de poursuite ne désignent pas seulement les procédés génériques conduisant à la saisine des juridictions pénales. Les modes de poursuite traduisent avant tout un type de réponse judiciaire à l'infraction commise. Toutefois, il est évident qu'à certains mode de saisines correspondent certains types d'actes de saisines. Ainsi, certains modes de saisine impliquent des saisines juridictionnelles par procès-verbal, d'autres par exploit d'huissier et d'autres encore par acte juridictionnel<sup>958</sup>.

Les actes de poursuite se présentent sous des formes diverses en fonction du type de poursuite engagée (A). Ils se trouvent soumis à un régime juridique qui fixe les principes de leur validité (B).

#### A). LA FORME DES ACTES DE POURSUITE

**285. La saisine des juridictions.** La saisine, *stricto sensu*, désigne les actes formels de saisines qui sont des instruments techniques qui fixent précisément la nature des faits poursuivis, désignent les personnes poursuivies et délimitent l'étendue de la saisine juridictionnelle.<sup>959</sup> Comme le rappelle Michel REDON, « ... nul ne peut être jugé par une juridiction correctionnelle s'il n'a pas été appelé à y comparaître, que ce soit volontairement ou par citation<sup>960</sup>, même s'il a comparu comme témoin<sup>961</sup>. Si, bien souvent, la dénomination du mode de poursuite correspond à la dénomination de l'acte qui le formalise. Mais, il est évident qu'à certains modes de poursuite correspondent certains actes de saisine, il est également possible que l'acte qui formalise la saisine soit de nature commune à plusieurs modes de poursuite. Il en est ainsi du procès-verbal qui est acte de saisine commun à la COPJ, la CPPV et à la comparution immédiate. Ainsi certains modes de poursuite impliquent des actes

---

<sup>958</sup> Par exemple, la citation directe saisit la juridiction par exploit d'huissier délivrée au prévenu, en comparution immédiate le tribunal est saisi par le proc-verbal du procureur de la république. En cas de comparution immédiate différée avec placement en détention provisoire c'est l'ordonnance du juge des libertés et de la détention qui saisit le tribunal...

<sup>959</sup> Sur la question du renvoi devant le tribunal correctionnel par la juridiction d'instruction, v. Michel REDON, « Le tribunal correctionnel », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz juin 2012 (actualisation : octobre 2015), n°100 - 164

<sup>960</sup> Crim. 4 juill. 1929, DH 1929. 429

<sup>961</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz juin 2012 (actualisation : octobre 2015), n°100 – 164 ; Crim. 16 juill. 1958, Bull. crim. n° 550

juridictionnels<sup>962</sup>, d'autres l'élaboration de procès-verbaux<sup>963</sup>, d'autre enfin requièrent l'intervention d'un exploit d'huissier<sup>964</sup>.

**286. Le formalisme commun des actes de poursuite.** Tous les actes de poursuite répondent à un formalisme minimum. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 551 CPP disposent que « la citation énonce le fait poursuivi et vise le texte qui le réprime. Elle indique le tribunal saisi, le lieu, l'heure et la date de l'audience, et précise la qualité de prévenu, de civilement responsable, ou de témoin de la personne citée ». Il résulte de ces dispositions que l'acte de poursuite traite de préoccupations à la fois juridiques (nature des faits et textes de répression, qualité de la personne visée) et des préoccupations matérielles et logistiques (lieu, heure et date de l'audience). Le contrôle qu'exerce la Chambre criminelle de la Cour de cassation porte autant sur les aspects strictement juridiques<sup>965</sup> que sur les aspects « matériels »<sup>966</sup>.

L'énoncé des faits dans l'acte de poursuite permet au prévenu de connaître les griefs portés contre lui et de pouvoir préparer sa défense. Cet énoncé délimite également la saisine de la juridiction de jugement. L'indication des faits reprochés doit s'accompagner de la mention des textes de loi qui les répriment<sup>967</sup>. Cette exigence apparaît être « l'expression en droit interne de l'article 6-3 de la convention européenne des droits de l'homme » en vertu duquel « toute personne accusé d'une infraction pénale a le droit d'être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle<sup>968</sup>. L'acte de poursuite comporte également, outre l'indication des lieux et dates de comparution, la mention des conditions<sup>969</sup> de présentation devant la juridiction saisie.

---

<sup>962</sup>Réquisitoire introductif, requête en homologation de CRPC ou en validation des réquisitions d'ordonnance pénale ou de composition pénale

<sup>963</sup> Articles 390-1 et suivants du CPP

<sup>964</sup> Articles 550 et suivants du CPP

<sup>965</sup>Crim. 31 octobre 2006, *Bull. crim*n°260 ; crim. 14 janvier 2004 ; *Bull. crim.* n°13

<sup>966</sup> Crim. 4 mai 2006, *Bull. crim.* n°121

<sup>967</sup> Cf. article 551 du code de procédure pénale.

<sup>968</sup> Nuala MOLE, Catharina HARBY, *Le droit à un procès équitable, Précis sur les droits de l'homme n°3*, Conseil de l'Europe, 2002

<sup>969</sup> Par exemple : obligation de l'assistance d'un avocat dans le cadre de la procédure de CRPC

**287. La diversité des formes des actes de poursuite.** Les modes de poursuite se concrétisent par des actes qui obéissent à des formes déterminées et produisent un effet. L'approche des formes et des effets des actes de poursuite rappelle le débat théorique sur la définition de l'acte juridique<sup>970</sup>. Cependant, si comme pour la catégorie des actes juridiques, la validité est la condition de l'opérationnalité et, partant, de l'efficacité pratique des actes de poursuites, ces derniers opèrent dans l'univers défini du procès alors que les actes juridiques couvrent, quant à eux, le champ infini de la volonté humaine<sup>971</sup>. Leur circonscription dans le domaine du procès pénal s'explique notamment par le fait que les actes de poursuite trouvent leur source exclusive dans le code de procédure pénale. Le *Lexique des termes juridiques*<sup>972</sup> définit l'acte de poursuite comme étant « tout acte qui déclenche l'action publique (avertissement, convocation par procès-verbal, comparution immédiate, citation directe, plainte avec constitution de partie civile, réquisitoire introductif ou qui permet son exercice jusqu'à son aboutissement (réquisitoire supplétif – définitif – exercice des voies de recours...) ». Les actes de poursuite ne sont que des actes de procédure<sup>973</sup>. Ils sont indétachables de la procédure. L'acte de poursuite constitue l'acte de saisine de la juridiction. En tant tel, il délimite et détermine à la fois l'étendue des faits soumis à l'appréciation du juge et les personnes prévenues d'y répondre. La citation directe délivrée par exploit d'huissier, le réquisitoire introductif, le procès-verbal de comparution immédiate, le procès-verbal délivré par le procureur de la République, de la requête en validation des réquisitions d'ordonnance pénale, la requête en homologation du procès-verbal de proposition de peine en CRPC, la requête en validation d'une mesure de composition pénale, la requête en validation de l'ordonnance pénale sont autant de variétés d'actes de poursuite prévus par le code de procédure pénale<sup>974</sup>.

Divers par leur forme, les actes de poursuite obéissent, parallèlement, à un régime juridique qui varie en fonction de la nature de l'acte qui les matérialise.

---

<sup>970</sup> Cf. Jean COMBACAU, « L'acte juridique », *Droits*, PUF 1988

<sup>971</sup> Michel BASTT, « Suggestions sur les origines philosophiques de l'acte juridique », *Droits*, pp11-19, PUF 1988

<sup>972</sup> *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13<sup>e</sup> édition, 2001

<sup>973</sup> La citation directe est ainsi définie par le *Lexique des termes juridiques* (op. cit.) comme étant « l'acte de procédure par lequel le ministère public ou la victime peuvent saisir directement la juridiction de jugement en informant le prévenu des coordonnées de l'audience ».

<sup>974</sup> Articles 388, 393 et suivants, 495 et suivants

## B). LE REGIME JURIDIQUE DES ACTES DE POURSUITE

**288. La diversité des régimes juridiques applicables aux actes de poursuite.** Si l'acte par lequel le procureur de la République engage les poursuites est par nature un acte de procédure soumis au régime des nullités prévues par le code de procédure pénale et par toutes les lois de procédure, ce régime n'est applicable qu'aux actes emportant saisine de la juridiction aux fins de comparution du prévenu. L'appréciation du régime juridique des actes de poursuite pose une série de questions. D'abord, elle interroge sur la distinction entre les actes saisissant le juge saisi aux fins de jugement, et les actes de poursuite saisissant le juge aux fins de validation (réquisition d'ordonnance pénale et requête en validation de composition pénale) ou d'homologation (requête en homologation du procès-verbal de proposition de peine acceptée dans le cadre de la CRPC) (1). Ensuite, elle révèle les spécificités du régime des nullités applicable aux actes de poursuite (2).

### 1).- SAISINE AUX FINS DE JUGEMENT ET SAISINE DU JUGE AUX FINS DE VALIDATION OU D'HOMOLOGATION

**289. Les actes de saisine du juge aux fins de jugement.** Lorsque le procureur de la République engage l'action publique par le moyen d'une convocation par officier de police judiciaire, par convocation par procès-verbal, par comparution immédiate ou par citation directe, l'acte de poursuite saisit directement la juridiction de jugement. La première conséquence de cette saisine directe est l'obligation pour la juridiction saisie de vider sa saisine. La deuxième conséquence est la mise en jeu du principe de l'indisponibilité de l'action publique.

**290. Acte de poursuite et indisponibilité de l'action publique.** Le principe de l'indisponibilité de l'action publique apparaît comme un des effets attachés à l'accomplissement de l'acte de poursuite. La Cour de cassation a toujours affirmé que la saisine de la juridiction par l'autorité chargée des poursuites la dessaisissait de cette action. Dans un avis rendu le 23 avril 2007<sup>975</sup>, la Cour de cassation, saisie en application des dispositions de l'article L.441 du code de l'organisation judiciaire auquel renvoient les dispositions de l'article 706-64 du code de procédure pénale, affirmait qu'« il résulte d'un arrêt de la chambre

---

<sup>975</sup> Avis n° 0070008P du 23 avril 2007

criminelle, en date du 4 octobre 2006<sup>976</sup> que lorsque le procureur de la République met en œuvre la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, par convocation de l'intéressé à cette fin devant lui, il ne peut concomitamment saisir, pour les mêmes faits, le tribunal correctionnel selon l'un des modes prévus par l'article 388 du code de procédure pénale avant que le prévenu ait déclaré ne pas accepter la ou les peines proposées ou que le président du tribunal ait rendu une ordonnance de refus d'homologation. » L'indisponibilité de l'action publique est un principe général de valeur législative qui n'entre pas en concurrence avec aucun principe de valeur constitutionnelle. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a jugé<sup>977</sup>, postérieurement à l'avis de la Cour de cassation du 23 avril 2007 cité ci-dessus et dans le cadre de l'examen de la question prioritaire de constitutionnalité soumise à l'examen sur la disposition la loi du 12 mai 2009<sup>978</sup> instituant le principe légal de la double convocation introduit par le nouvel article 495-15-1 du code de procédure pénale, que ce principe ne portait atteinte à aucun principe de valeur constitutionnelle. « Pour le pénaliste, l'idée que l'action publique puisse être engagée deux fois de manière simultanée est peu orthodoxe. Pourtant, le principe d'indisponibilité de l'action publique et le principe, jusque-là général, selon lequel le ministère public doit choisir une seule voie d'action publique n'ont qu'une valeur législative dès lors qu'ils ne conduisent pas à la méconnaissance d'autres principes constitutionnels. »<sup>979</sup> En réalité et à y regarder de plus près, on peut observer sans difficulté que la convocation notifiée à l'auteur d'un délit pour qu'il se présente devant le procureur de la République afin que celui-ci lui propose une peine dans le cadre de la procédure de CRPC ne constitue pas un acte de poursuite. A la différence de la convocation devant la juridiction de jugement qui saisit le tribunal, il s'agit d'une simple invitation dépourvue de toute conséquence juridique. En effet, comme on l'observe dans la pratique, le fait que l'auteur des faits ne défère pas à la convocation du procureur de la République aux fins de mise en œuvre de la CRPC n'emporte aucune conséquence juridique pour ce délinquant. La CRPC ne pourra pas être mise en œuvre du fait de l'absence de l'auteur du délit. Le seul acte de poursuite dans le cadre de la CRPC est la requête saisissant le juge aux fins d'homologation de la proposition de peine acceptée par le prévenu.

---

<sup>976</sup> Bull. crim. 2006, n° 244, p. 865

<sup>977</sup> *Les Cahiers du conseil constitutionnel*, Décision n°2010-77 QPC du 10 décembre 2010, Mme. Barta Z.

<sup>978</sup> Loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et d'allègement des procédures

<sup>979</sup> Commentaire de la décision n°2010-77 QPC du 10 décembre 2010, Mme BARTA Z., *Les Cahiers du conseil constitutionnel* – Cahier n°10

**291. Les actes de saisine du juge aux fins de validation ou d'homologation.** A propos de la CRPC et de façon très explicite, la Cour de cassation avait été interrogée dans le cadre d'une demande d'avis conformément aux dispositions de l'article L441 du code de l'organisation judiciaire, sur le point de savoir quel était l'acte qui saisissait le juge. Monsieur l'Avocat Général FRECHEDE expliquait dans ses observations que « la procédure relative à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité débute nécessairement à l'instant même où, sur instruction du procureur de la République, l'intéressé s'est vu remettre sa convocation à comparaître devant ce magistrat [...] C'est la décision du procureur de la République, intervenant d'office ou sur proposition de l'intéressé, qui déclenche effectivement la procédure ». C'est donc en pratique la convocation délivrée par l'officier de police judiciaire ou le greffier, sauf en cas de déferrement, qui constitue « l'acte déclencheur » de la procédure de CRPC. Dès lors que l'acceptation de la proposition d'amende ou de la mesure de composition, ou celle de la peine dans le cadre de la CRPC, constitue le préalable à la saisine du juge en validation ou en homologation, la question du régime de l'acte de saisine du juge est peu prégnante. En ce qui concerne la requête en validation des réquisitions d'ordonnance pénale, la question de son régime au regard des nullités n'est pas traitée par le code de procédure pénale. Il semble que la possibilité de faire opposition offerte au condamné par ordonnance pénale rend le régime de la requête en validation peu soumis aux contestations de sa validité. En pratique, une irrégularité de la requête en validation se solderait par une décision de refus de validation du juge.

## 2). LES NULLITES DES ACTES DE POURSUITE

**292. Le régime des nullités des actes de poursuite.** Le régime juridique des nullités est l'un des éléments caractéristiques des actes de poursuite. En effet, autant la nullité d'un acte d'enquête n'affecte pas par nature la poursuite engagée<sup>980</sup>, autant l'irrégularité de l'acte de poursuite annihile la poursuite elle-même dont il est l'expression. Les nullités affectant les actes de poursuite sont soit textuelles, soit substantielle selon la *summa divisio* du « système français »<sup>981</sup>.

---

<sup>980</sup> L'annulation d'un procès-verbal d'enquête n'entraîne l'annulation de la poursuite que s'il en constitue le support nécessaire selon une jurisprudence bien établie. (V. Crim.

<sup>981</sup> Frédéric DEBOVE, François FALLETTI et Thomas JANVILLE, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, PUF, 4<sup>e</sup> édition 2012, p.806

**293. Les nullités textuelles des actes de poursuite.** Il existe peu de textes consacrés aux modes de poursuite qui prescrivent des nullités des actes qui les organisent. On trouve dans cette catégorie de textes les dispositions du premier alinéa de l'article 495-14 CPP qui disposent qu'« à peine de nullité de la procédure, il est dressé procès-verbal des formalités accomplies en application des articles 495-8 à 495-13. » On comprend aisément l'économie de ce texte dans la mesure où les formalités prescrites par les articles 495-8 à 495-13 CPP ont vocation à garantir et à démontrer la régularité de la proposition de la peine faite par le procureur de la République au prévenu, ainsi que les conditions de sa réponse à cette proposition. Elles préservent aussi les droits de la victime de l'infraction qui doit être informée des possibilités de constitution de partie civile qui lui sont ouvertes. Mais, l'essentiel des nullités qui affectent actes de poursuite sont des nullités dites substantielles.

**294. Les nullités substantielles affectant les actes de poursuite.** En application de l'article 385 du code de procédure pénale, le tribunal correctionnel peut être amené à statuer sur trois types de nullités : les nullités de la procédure antérieures à la poursuite<sup>982</sup>, les nullités de la citation et les nullités d'ordre public. Les nullités affectant la procédure antérieure doivent être soulevées par les parties<sup>983</sup> avant tout examen au fond de la procédure.

**295. Les nullités affectant les actes antérieurs à la poursuite.** Les nullités antérieures à la poursuite concernent les hypothèses où des actes irréguliers ou des omissions ont été accomplis au cours de l'enquête initiale. S'agissant des poursuites par renvoi de la juridiction, les nullités affectant l'instruction préparatoire sont, en principe, purgées par l'ordonnance de renvoi. Elles ne peuvent être soulevées devant le tribunal correctionnel que si la clôture de l'instruction n'a pas été opérée dans le respect des dispositions de l'article 175 du CPP. Les nullités antérieures à la poursuite peuvent affecter la poursuite elle-même, soit parce que les actes ou les omissions

---

<sup>982</sup> Muriel GUERRIN, « Les changements opérés par la loi relative à la présomption d'innocence sur les nullités de procédure dans la phase préalable au jugement pénal », *RSC* 2000 p.753

<sup>983</sup> « Attendu que selon l'article 385 du code de procédure pénale, les juges ne peuvent prononcer la nullité d'un acte de la procédure antérieure que s'il en a été excipé par les parties dans les conditions prévues par ce texte ; que cette règle s'applique à toutes les nullités, même substantielles, touchant à l'ordre public, à la seule exception de celle affectant la compétence ; [...] que selon l'article 174 du code de procédure pénale, l'irrégularité d'un acte de la procédure n'entraîne l'annulation d'autres actes postérieurs qu'à la condition que ces derniers aient eu pour support nécessaire l'acte annulé. » - Crim. 10 décembre 2003, pourvoi n° 03-83.344, *AJ Pénal* 2004 p.120 ; Crim. 11-12-2013, pourvoi n° 13-81.271, *Recueil Dalloz* 2013 p.2918, 06-01-2009, pourvoi n° 08-80.826, *AJ Pénal* 2009 p.139

faisant grief au prévenu sont le support nécessaire aux poursuites exercées, soit parce que la gravité du grief soulevé est telle que l'entier dossier de la procédure s'en trouve affecté. C'est le cas lorsque le contrôle d'identité ayant débouché sur la poursuite est irrégulier<sup>984</sup>. La nullité de la procédure antérieure prononcée empêche toute nouvelle poursuite des mêmes faits.

**296. Les nullités de la citation.** Les nullités de la citation résultent des irrégularités affectant directement l'acte de poursuite lui-même, indépendamment de la régularité de la procédure antérieure. Elles sont directement liées au respect des dispositions des articles 550 et suivants du CPP qui fixent le contenu, la forme et les conditions de notification ou de signification des citations à comparaître. Elles visent les irrégularités affectant les mentions obligatoires : les faits poursuivis et les textes d'incrimination<sup>985</sup>, l'heure et la date de l'audience<sup>986</sup> ou l'identité du prévenu. Elles sanctionnent aussi les conditions de la délivrance de la citation : la citation du prévenu à la mauvaise adresse<sup>987</sup>. Les nullités affectant l'acte de poursuite sont régularisables. En effet, des nouvelles poursuites peuvent être exercées pour les mêmes faits, sur la base d'un nouvel acte de poursuite.

**297. Les nullités d'ordre public.** Les nullités d'ordre public ont la particularité de pouvoir être soulevées, même d'office par le juge, à toute phase de la procédure. Elles visent, notamment, des questions de compétence et de prescription. Ainsi, à titre d'illustration, un acte de poursuite délivré par un huissier territorialement incompétent est frappé d'une nullité d'ordre public<sup>988</sup>. Le non-respect du délai de citation fixé aux articles 552 et 553 du code de procédure pénale entraîne la nullité de la poursuite à défaut de comparution volontaire du prévenu<sup>989</sup>. Le défaut de signature d'un réquisitoire introductif est également frappé d'une nullité d'ordre public<sup>990</sup>.

---

<sup>984</sup> Crim. 01-09-2004 pourvoi n° 04-80.362, *Recueil Dalloz* 2004 p.2549

<sup>985</sup> Crim. 13 mars 1996, *Recueil Dalloz* 1996 p.161

<sup>986</sup> Crim. 22 mai 1990 ; 7 mai 1996

<sup>987</sup> Crim. 6 juin 2012, pourvoi n° 11-87.387, comm. Maud LENA, « Nullité de la citation délivrée à l'adresse non déclarée », *Dalloz actualité* 11 juillet 2012

<sup>988</sup> Crim. 8 janv. 1991, n° 90-80.593, *Bull. crim.* n° 13

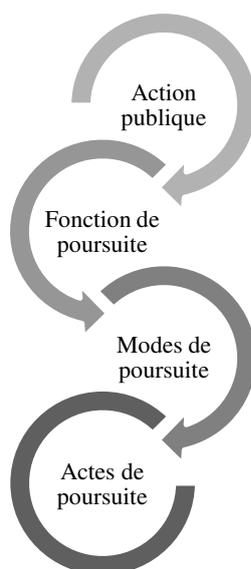
<sup>989</sup> Crim. 9 nov. 1992, n° 91-82.688, *Bull. crim.* n° 362

<sup>990</sup> Crim. 4 déc. 1952, *JCP* 1953. II. 7625. – Crim. 17 févr. 1987, n° 86-96.298, *Bull. crim.* n° 77 Crim.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

**298. La centralité des modes de poursuite dans le cours du procès pénal.** Il apparaît que sur le plan opérationnel les modes de poursuite se situent au centre d'un processus qui va de l'action publique, née spontanément de l'infraction commise, jusqu'aux actes de poursuite qui matérialisent la saisine du juge, en passant par la fonction de poursuite qui constitue la délégation sociale dévolue au ministère public en matière de répressions des infractions. Les modes de poursuite sont les leviers de la fonction de poursuite. Leur diversification offre des latitudes nouvelles à cette fonction de poursuite. En contrepartie de ces latitudes, elle induit un émiettement des formes de la réponse pénale qu'illustre l'évolution statistique des poursuites correctionnelles.

**299. Le schéma du processus conduisant de l'action publique vers les actes de poursuite**



**300. Les « modes de poursuite » : une notion théorique ayant une portée pratique.** La notion de mode de poursuite s'appréhende dans sa double dimension théorique et opérationnelle. Sur le plan théorique, elle s'élargit vers la notion de mode de réponse pénale et, transforme le champ traditionnel de la poursuite. Alors que dans la théorie traditionnelle de la poursuite le procureur de la République se limite à la mise en mouvement de l'action publique, «la nouvelle action publique conduit parfois le procureur de la République à rechercher l'acceptation de la peine ou de la mesure qu'il propose. Cette nouvelle modalité de la mise en mouvement et d'exercice de l'action publique affecte y compris les actes de poursuite qui

obéissent chacun à son propre régime juridique. Sur le plan pratique, elle constitue le cadre de l'action

## CONCLUSION DU TITRE 2

**301. Les modes de poursuite : une notion incontournable du procès pénal.** L'activité des juridictions pénales s'apprécie aussi bien qualitativement que quantitativement à travers les modes de poursuite utilisés pour le traitement des délits. Les statistiques pénales ne peuvent l'ignorer. Les modes de poursuite rassemblent des indicateurs qui permettent de construire les agrégats nécessaires à l'évaluation du système pénal. Le taux de réponse pénale ou le taux d'alternatives aux poursuites représentent quelques-uns de ces agrégats les plus couramment utilisés dans l'analyse du fonctionnement de la justice pénale.

Mais, sur le plan juridique, la notion de modes de poursuite renferme une grande potentialité dans la construction des nouveaux cadres d'analyse du fonctionnement des juridictions. En effet, la notion nouvelle de « schéma d'orientation » théorisée par Jean DANET<sup>991</sup> ne peut se comprendre, ni obtenir une consécration textuelle, sans que la notion de mode de poursuite ne soit reconnue, elle aussi, en tant que notion essentielle du procès pénal.

---

<sup>991</sup> Jean DANET, « La notion de schéma d'orientation », *Les Cahiers de la justice* 2013/4, p.21

## CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

---

**302. L'omniprésence de la notion de modes de poursuite.** Omniprésente dans le discours portant sur la description et l'analyse de l'activité de la justice pénale, la notion de modes de poursuite, pourtant absente du code de procédure pénale comme du code d'instruction criminelle, est l'une des notions essentielles de l'approche des processus opératoires du système pénal. En effet, la notion de modes de poursuite s'enracine fondamentalement dans le cadre précis de l'exercice de la fonction de poursuite des infractions pénales. Sommeillant dans les écrits des pénalistes depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, la notion de modes de poursuite a acquis une importance nouvelle du fait de la diversification des modes de traitements des délits. Cette diversification amorcée dans les années 1970/1980 s'est accélérée dans les années 2000. Les modes constituent aujourd'hui un « bouquet d'options » mis à la disposition du ministère public dans sa mission d'orientation des procédures. Les instructions de politique pénale élaborées par le garde des sceaux et adressées aux parquets les présentent comme l'un des instruments de la structuration du système de la répression des infractions.

**303. Une diversification des modes de poursuite fruit de la conjonction de plusieurs impératifs.** Propulsée par la conjonction d'impératifs de quête d'efficacité du système de la répression des délits de masse et de bonne gestion financière, la diversification des modes de poursuite est aussi une réponse processuelle aux demandes sociales en matière de justice pénale. Il s'agit des demandes en termes de rapidité dans le traitement des procédures, de systématisation de la réponse pénale et d'efficacité de l'action au regard des ressources allouées.

**304. La nouvelle théorie de la poursuite.** La notion de modes de poursuite réactualise la théorie de la poursuite, d'abord en apparaissant comme une nouvelle catégorie juridique. Ensuite, l'élargissement des procédés de la réponse pénale offre à la notion de poursuite un horizon théorique désormais diversifié. Poursuivre ne signifie plus seulement saisine d'un juge aux fins d'instruction ou de jugement. La poursuite est aussi la saisine d'un juge aux fins de validation ou d'homologation. Elle révèle ainsi un nouveau visage de « l'office du juge. »

**305. Les modes de poursuite comme grille de lecture de l'activité pénale.** Les modes de poursuite offrent, enfin, un cadre d'évaluation de l'activité pénale. Les principaux indicateurs

d'évaluation de l'activité pénale, y compris dans la cadre de l'évaluation de la performance en application de la LOLF, sont directement liés à la diversification de la réponse pénale. Le taux de réponse pénale, le taux d'alternative aux poursuites ou le taux de poursuites simplifiées font partie des principaux indicateurs.

Mais, surtout, la diversification des modes de poursuite et sa mise en œuvre locale produisent des incidences très directement perceptibles à travers la nouvelle image de la justice pénale. Ces incidences se manifestent également dans le fonctionnement quotidien de la chaîne pénale.

## DEUXIEME PARTIE

---

### LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE A L'EPREUVE DE SES INCIDENCES



**306. Un phénomène aux incidences multiples.** La diversification des modes de poursuite constitue l'un des traits caractéristiques de l'évolution de la justice pénale française au cours des dernières décennies. Quelles sont, dès lors, les incidences de cette diversification sur le fonctionnement du système pénal ? Appréhendés en tant que procédés opératoires, mais aussi en tant qu'instruments de politique criminelle, les modes de poursuite désormais diversifiés emportent des incidences tout autant sur la conception du procès pénal (titre 1), que sur l'organisation et l'administration quotidiennes des juridictions (titre 2).

## TITRE 1

---

# L'INCIDENCE DE LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE SUR LE PROCES PENAL



**307. La diversification des modes de poursuite produit un impact sur le procès.** Le procès est une institution<sup>992</sup> qui se perçoit en matière pénale comme un moment ou un espace ritualisé et en apparence uniforme. En effet, traditionnellement, on traite du procès pénal à travers ses organes<sup>993</sup>, ses phases<sup>994</sup> et son objet comme s'il s'agissait d'un processus uniforme concourant à une unique finalité. Pourtant, il semble bien que le procès pénal offre aujourd'hui une physionomie diversifiée. Au-delà des aspects symboliques et formels qui renvoient à la dramaturgie<sup>995</sup> et au rituel judiciaires, la diversité des modes de poursuite exprime une évolution des fonctions du procès pénal et des mécanismes qui concourent à sa réalisation. C'est donc à la fois sur la conception même du procès pénal (chap.1) et sur sa typologie (chap.2) que se manifestent également les incidences de la diversification des modes de poursuite.

---

<sup>992</sup> Eduardo COUTURE, « Le procès comme institution ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 2 N°2, Avril-juin 1950. pp. 276- 281

<sup>993</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel*, T2, 3<sup>ème</sup> édition, éditions CUJAS, 1979, n°826

<sup>994</sup> Coralie AMBROISE-CASTERO, Philippe BONFILS, *Procédure pénale*, PUF 2011, n°325

<sup>995</sup> Sandrine ZIENTARA-LOGEAY, « La théâtralité du procès-verbal : entre archaïsme et modernité », *Criminocorpus* [En ligne], "Théâtre et Justice : autour de la mise en scène des *Criminels* de Ferdinand Bruckner par Richard Brunel" (Valence, 14-15 octobre 2011), « Le rituel du procès d'hier à aujourd'hui ou la théâtralité de la justice en question », mis en ligne le 08 février 2013, consulté le 30 août 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/2376> ; DOI : 10.4000/criminocorpus.2376

**308. La mutation du procès pénal.** En quelques décennies, le paysage du procès pénal n'a cessé de connaître des mutations du fait de la diversification continue des outils procéduraux de traitement des délits. Jean DANET relève que « la concurrence des procédures bouleverse totalement la conception du procès, son économie et il s'agit là d'un changement de culture profond qui touchent les acteurs du procès et le justiciable... L'unicité de la procédure disparaît et le parquet peut même avoir plusieurs fers processuels au feu. »<sup>996</sup> Dès lors, il faut s'interroger sur l'impact profond qu'induisent cette diversité et cette « concurrence » des procédures sur le procès pénal. « Même si les objectifs diffèrent, il ne fait aucun doute que les travaux d'intérêt général, les contrats de sécurité, la médiation pénale et la procédure accélérée découlent de la volonté du législateur de réformer le procès de justice pénale sans pour autant en modifier la nature répressive »<sup>997</sup>, observait Thibault DUVILLIER. L'examen de cette réalité nouvelle permet de dégager, à travers les pratiques judiciaires et les innovations législatives intervenues, des principes directeurs qui gouvernent la poursuite pénale (section 1). De cette observation émerge aussi une conception du procès pénal en lien avec la notion de politique pénale (section 2) construite autour de ses finalités ainsi que de ses modalités de mise en œuvre.

---

<sup>996</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, 2010, p.118

<sup>997</sup> Thibaut DUVILLIER, « La procédure de justice accélérée », *Pyramides* [En ligne], 1 | 2000, mis en ligne le 03 octobre 2011, consulté le 04 août 2016. URL : <http://pyramides.revues.org/594>



**309. La métamorphose de la poursuite.** Le Professeur Jean PRADEL affirmait en 2000 que « la théorie de la poursuite est en pleine métamorphose et ceci est d'autant plus important que la mise en mouvement de l'action publique est l'acte fondateur de la “vraie” procédure. »<sup>998</sup> Un regard attentif sur les pratiques de traitement des délits permet de s’interroger sur l’existence des principes directeurs (§1) qui gouvernent l’action des parquets en matière de poursuite et sur leur consistance (§2).

§1.- L’EXISTENCE DE PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POURSUITE

**310. Existe – t – il des principes directeurs de la poursuite ?** Le débat sur les principes dits « directeurs » n’a jamais cessé de soulever des questionnements sur leurs sources, sur leur portée juridique, sur leur effectivité, ainsi que sur leur fonction<sup>999</sup>. Émergeant dans le débat public dans le sillage des principes fondamentaux, des droits fondamentaux<sup>1000</sup> et des principes généraux du droit, les principes directeurs présentent des contours souvent difficiles à cerner, comme si « la problématique des principes directeurs n’avait pris un essor considérable tant d’un point de vue théorique que pratique »<sup>1001</sup> au cours des dernières années. Appréhendés dans le cadre du procès judiciaire<sup>1002</sup> en général, les principes directeurs apparaissent comme le socle commun des principes qui régissent l’organisation et le déroulement du procès, ainsi que les relations entre les parties au procès. Les principes directeurs du procès pénal, quant à eux, seraient apparus dans le débat public, historiquement, plus récemment que les principes directeurs du procès civil. Il semble que ces derniers exerceraient une certaine attractivité sur la matière pénale.<sup>1003</sup>

---

<sup>998</sup> Jean PRADEL, « La procédure pénale française à l’aube du troisième millénaire », *Recueil Dalloz* 2000, p.1

<sup>999</sup> V. Notamment, Eric LESTRADE, *Les principes directeurs du procès dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université Bordeaux IV, novembre 2013 ; V. aussi Etienne VERGES, *Les principes directeurs du procès judiciaire. Etude d’une catégorie juridique*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université d’Aix-Marseille, décembre 2000

<sup>1000</sup> Cf. AJDA, « Les droits fondamentaux. Une nouvelle catégorie juridique ? », Numéro spécial, juillet-août 1998

<sup>1001</sup> Francis CASORLA, « Les principes directeurs du procès pénal, principes généraux du droit ? Essai de classification », in *Mélanges Jean PRADEL*, Cujas, 2006

<sup>1002</sup> Etienne VERGES, *Les principes directeurs du procès judiciaire. Etude d’une catégorie juridique*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de droit, d’économie et des sciences d’AIX-MARSEILLE, décembre 2000, p.9

<sup>1003</sup> BUSSY Florence, op.cit, p.39

Le questionnement sur l'existence des principes directeurs du procès pénal ne peut échapper à l'analyse de l'articulation entre ces principes et les exigences du procès équitables (A). Ce rapprochement entre principes directeurs du procès et procès équitable permet de décliner les différents principes qui gouvernent l'action publique (B).

#### A).- PROCES EQUITABLE ET PRINDIPES DIRECTEURS DE LA POURSUITE

Sous l'influence croissante des principes du procès équitable, il paraît acquis que l'action du ministère public en matière de poursuite puisse être soumise à des principes directeurs. Le consensus se dégage aussi bien au niveau nation qu'au niveau européen (1). Les finalités de ses principes restent à définir (2).

#### 1).- LE CONSENSUS SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POURSUITE

**311. La poursuite soumise à des principes propres.** S'il semble évident que la poursuite pénale se trouve soumise, nécessairement, d'une part aux principes du procès équitable promus par la convention européenne des droits de l'homme et mis en œuvre par la Cour européenne des droits et par les juridictions nationales et, d'autre part, aux principes posés par l'article préliminaire du code de procédure pénale<sup>1004</sup>, la mise en œuvre concrète de la poursuite obéit à

---

<sup>1004</sup> L'article préliminaire du code de procédure pénale dispose que : « I.- La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties. Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement. Les personnes se trouvant dans des conditions semblables et poursuivies pour les mêmes infractions doivent être jugées selon les mêmes règles. II.- L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale. III.- Toute personne suspectée ou poursuivie est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie. Les atteintes à sa présomption d'innocence sont prévenues, réparées et réprimées dans les conditions prévues par la loi. Elle a le droit d'être informée des charges retenues contre elle et d'être assistée d'un défenseur. Si la personne suspectée ou poursuivie ne comprend pas la langue française, elle a droit, dans une langue qu'elle comprend et jusqu'au terme de la procédure, à l'assistance d'un interprète, y compris pour les entretiens avec son avocat ayant un lien direct avec tout interrogatoire ou toute audience, et, sauf renonciation expresse et éclairée de sa part, à la traduction des pièces essentielles à l'exercice de sa défense et à la garantie du caractère équitable du procès qui doivent, à ce titre, lui être remises ou notifiées en application du présent code. Les mesures de contraintes dont la personne suspectée ou poursuivie peut faire l'objet sont prises sur décision ou sous le contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Elles doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne. Il doit être définitivement statué sur

des principes directeurs propres qui en garantissent, non seulement la régularité juridique, mais aussi l'équilibre nécessaire entre les objectifs de la répression des infractions et les moyens adaptés à cette action. Quel que soit le fondement qu'on leur attribue : qu'ils découlent directement de l'article préliminaire du code de procédure pénale<sup>1005</sup>, des principes directeurs du procès<sup>1006</sup>, ou qu'ils surgissent de « l'attraction » des principes directeurs du procès civil<sup>1007</sup>, les principes directeurs du procès pénal semblent faire consensus.

**312. Des principes non définis.** Parmi les principes reconnus comme irriguant toute la procédure pénale, ceux qui s'appliquent plus spécifiquement à la phase d'orientation des procédures pénales ne sont nullement et explicitement définis comme dédiés à la phase de poursuite, ni comme relevant d'une source formelle clarifiée. Pas même un chapitre du code de procédure pénale ne les présente dans leur globalité. Malgré l'absence de description formelle des principes qui encadrent l'action concrète du ministère public dans l'exercice de sa fonction de poursuite, il est indiscutable que le souci d'efficacité attaché à l'action du ministère public suppose la mise en œuvre de principes destinés à garantir l'atteinte des objectifs de la politique criminelle mise en œuvre. Tout au plus, se trouvent énoncés aux deuxième et troisième alinéas de l'article préliminaire du code de procédure pénale, le principe de la séparation des autorités de poursuite et de jugement<sup>1008</sup> et celui de l'égalité de traitement des citoyens en matière de poursuite et de jugement. Le principe dit séparatiste est un principe structurel qui garantit que l'autorité qui poursuit ne soit pas également celle qui juge, autrement dit que le ministère public ne puisse « être à la fois juge et partie ». <sup>1009</sup> Il ne prescrit aucune modalité opératoire de l'exercice de la fonction de poursuite. En revanche, le principe de l'égalité de traitement en

---

*l'accusation dont cette personne fait l'objet dans un délai raisonnable. Toute personne condamnée a le droit de faire examiner sa condamnation par une autre juridiction. En matière criminelle et correctionnelle, aucune condamnation ne peut être prononcée contre une personne sur le seul fondement de déclarations qu'elle a faites sans avoir pu s'entretenir avec un avocat et être assistée par lui. »*

<sup>1005</sup> Hervé HENRION, « L'article préliminaire du Code de procédure pénale : vers une "théorie législative" du procès pénal ? » *Archives de politique criminelle*, 2001/1 (n° 23), p.192

<sup>1006</sup> Etienne VERGES, *Les principes directeurs du procès judiciaire. Etude d'une catégorie juridique*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de droit, d'économie et des sciences d'AIX-MARSEILLE, décembre 2000, p.9

<sup>1007</sup> BUSSY Florence, « L'attraction exercée par les principes directeurs du procès civil sur la matière du pénal », *Revue de science criminelle*, 2007, p.39

<sup>1008</sup> Cons. Const. 2 février 1995, Déc. 95-360, D.1995, 171.

<sup>1009</sup> Jean-Paul COSTA, cité par Marc ROBERT, in « Le parquet français et la rumeur de Strasbourg », *AJ Pénal* 2016, p.565

matière de poursuite s'inscrit, quant à lui, au cœur de l'exercice de la fonction de poursuites. Il permet, notamment, de garantir un déploiement harmonieux de la politique pénale définie par le gouvernement et mise en œuvre par les parquets<sup>1010</sup> sur l'ensemble du territoire national. Dans sa circulaire de politique pénale du 2 juin 2016<sup>1011</sup>, le Garde des Sceaux souligne ainsi qu'il « importe que la loi soit la même pour tous sur l'ensemble du territoire national. Je suis très attaché à ce que l'exercice de l'action publique menée par les parquets se signale par sa cohérence au regard des orientations fixées au niveau national. C'est ainsi que sera garantie l'égalité des citoyens devant la loi. » Pour autant, en pratique, ce principe de l'égalité de traitement des citoyens ne se décline pas de façon autonome. Il est intégré dans le principe plus large de la graduation de la réponse pénale dont la portée est à la fois juridique et opératoire.

**313. La recommandation du Conseil de l'Europe.** Le Conseil de l'Europe a, pour sa part, définit les principes directeurs qui devraient présider à l'organisation et au fonctionnement du ministère public dans sa recommandation n°2000 (19) du conseil des ministres du 6 octobre 2000, notamment en ce qui concerne les « *devoirs et responsabilités du ministère public vis-à-vis des justiciables.* » Cette recommandation définit, notamment, un principe n° 36.a. qui préconise que « *pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère public, les Etats doivent veiller ...*

- à définir des lignes directrices générales relatives à la mise en œuvre de la politique pénale ;  
- à arrêter des principes et des critères généraux servant de référence aux décisions dans les affaires individuelles afin d'éviter tout arbitraire dans le processus de prise de décisions. »<sup>1012</sup>

Comme le souligne Marc ROBERT, la recommandation n°2000 (19) s'inscrit dans « une perspective dynamique et pratique »<sup>1013</sup>, en ce qu'elle s'attache à promouvoir des modes d'organisation et des pratiques adaptées aux traditions et à la législation de chaque pays membre du Conseil de l'Europe, tout en garantissant un socle comme de principes.

---

<sup>1010</sup> La loi du 25 juillet 2013 a introduit un nouvel article 39 du code de procédure pénale qui précise le rôle du gouvernement dans la définition d'une politique pénale nationale.

<sup>1011</sup> Circulaire de politique pénale de Monsieur le Garde des Sceaux, N° CRIM 2016-06/E1/02.06.2016 du 2 juin 2016

<sup>1012</sup> CONSEIL DE L'EUROPE- COMITE DES MINISTRES - *Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale* (adoptée par le Comité des Ministres, le 6 octobre 2000, lors de la 724e réunion des Délégués des Ministres)

<sup>1013</sup> Marc ROBERT, « La recommandation 2000 (19) du conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères publics d'Europe », *RSC* 2002, p.47

**314. Le parquet européen et les principes de la poursuite.** Le règlement du Conseil de l'Union européenne adopté le 12 octobre 2017<sup>1014</sup> énonce, dans le paragraphe 65 de son préambule, que « les enquêtes et poursuites menées par le Parquet européen devraient être guidées par les principes de proportionnalité, d'impartialité et d'équité envers le suspect ou la personne poursuivie. Cette démarche comprend l'obligation de rechercher tous les types de preuve, à charge et à décharge, d'office ou à la demande de la défense. » L'article 5 contient l'énoncé explicite des principes de proportionnalité et d'impartialité applicables à l'engagement des poursuites. L'article 6 pose le principe de l'indépendance du parquet européen. Le paragraphe 66 de ce même règlement précise, pour sa part, que les poursuites initiées par le parquet européen devront respecter le principe de la légalité. Cette affirmation explicite et nouvelle des principes directeurs de la poursuite démontre dans le cadre du parquet européen montre la place de la poursuite dans le procès pénal.

**315. Principes directeurs du procès pénal et garanties du procès équitable.** Florence BUSSY relevait que « les principes relatifs au procès pénal, plus récents, rappellent, pour l'essentiel, le droit à un procès équitable et l'exigence du respect des droits de la défense découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH). »<sup>1015</sup> Michel REDON<sup>1016</sup> affirme, pour sa part, dans une section intitulé « principes directeurs du procès correctionnel » de son article consacré au « Tribunal correctionnel » du *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale* publié chez Dalloz, que « le principe fondamental de la procédure correctionnelle est que la juridiction de jugement, saisie d'une prévention à la demande du ministère public ou d'une partie civile, l'examine publiquement, contradictoirement, au cours d'un débat oral et public : cette instruction à l'audience, en une forme de procédure à dominante accusatoire, donne des garanties à la société et aux parties privées ». Plus largement, on semble conférer aux principes définis par la convention européenne des droits de l'homme applicables au procès pénal le caractère de principes directeurs. Il en serait ainsi, par exemple, selon Xavier SALVAT, du principe de la protection des sources journalistiques.<sup>1017</sup> Jean-Paul JEAN<sup>1018</sup> précise, pour sa part, que « quel que soit le

---

<sup>1014</sup> Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

<sup>1015</sup> Idem

<sup>1016</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2012 (actualisation : octobre 2015) n°232

<sup>1017</sup> Xavier SALVAT, « Principes directeurs de la procédure pénale (Crim., 25 février 2014, n° A 13-84.761, D.

mode retenu d'exercice de l'action publique, tout le processus pénal repose sur deux fondements qui réagissent en permanence. D'une part, le respect des principes directeurs de protection des droits des personnes mises en cause, inspiré de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. D'autre part, d'un objectif de politique publique rationnelle : la volonté d'améliorer l'efficacité de la réponse donnée »<sup>1019</sup>. Il ajoutait que « pris dans leur ensemble, ils déterminent précisément les orientations d'une procédure, les conceptions dont elle s'inspire, l'éthique qu'elle veut incarner. A ce titre, ils révèlent la quintessence du procès. »<sup>1020</sup>

## 2).- LES JUSTIFICATIONS DES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POURSUITE

**316. Des principes d'encadrement du procès pénal.** Les principes directeurs du procès pénal seraient donc ces principes qui encadrent tout le procès pénal. Ils agissent dans la phase de mise en état des affaires pénales jusqu'au rendu du jugement, en passant par la saisine de la juridiction de jugement. Ces principes sont donc également à l'œuvre au moment de l'orientation des procédures par l'autorité chargée des poursuites. Ce sont également ces principes qui président au jugement des affaires et à l'exécution des sentences. Le rapport de la Commission DELMAS-MARTY<sup>1021</sup> qui en identifiait dix pour toute la procédure pénale les définissait comme « les lignes de force d'une procédure pénale dont les règles techniques ne sont que le reflet plus ou moins intelligible. » L'article préliminaire du code de procédure pénale porte la marque de cette conception des principes directeurs conçus comme des fondements des règles techniques édictées par le code. Cette conception pose la question récurrente de l'effectivité de ces principes directeurs et de leur sanction.

**317. Des principes à justifications multiples.** Les principes directeurs de l'orientation des procédures sont donc à découvrir, d'une part, dans des dispositions éparses et parcellaires disséminées dans le code de procédure pénale, mais aussi dans l'application jurisprudentielle des dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et, d'autre

---

2014. 609 ) », RSC 2014 p. 369

<sup>1018</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, op. cit, p.51

<sup>1019</sup> Idem

<sup>1020</sup> Jacques NORMAND, « Les principes directeurs du procès », in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.1038

<sup>1021</sup> Mireille DELMAS-MARTY, *La mise en état des affaires pénales*, La documentation française, 1991

part, dans des schémas opérationnels qui participent très directement à la définition des modes d'action de chaque parquet. Au-delà des prescriptions juridiques de procédure, il est certain que l'exercice de l'orientation des procédures pénales s'appuie aussi sur des principes processuels qui traduisent l'idée selon laquelle le procès en général et le procès pénal en particulier ne constituent pas seulement un espace d'application des règles techniques de procédure. Le procès pénal est aussi la traduction d'une organisation dynamique et systémique dont les principes directeurs combinent des prescriptions juridiques et des facteurs d'administration de système. Il s'agit donc de saisir les principes directeurs de l'orientation des procédures dans une approche processuelle. En effet, il est aisé de comprendre que face à un vol de crayon d'une valeur de quelques euros commis par un mineur de 16 ans n'ayant aucun antécédent judiciaire, le choix du procureur de la République de saisir le délégué du procureur aux fins de rappel à la loi, plutôt que d'ouvrir une information judiciaire, puisse être dicté certes par des considérations juridiques liées à la nature et à la gravité des faits, mais aussi et surtout par la considération d'un équilibre entre la gravité des faits, la personnalité du mis en cause, le trouble causé à l'ordre public et le coût de la procédure à mettre en œuvre.

**318. Des principes d'action.** La circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012<sup>1022</sup> identifiait, quant à elle, sept « principes directeurs de la nouvelle politique pénale ». Dans le sens de cette circulaire, les principes directeurs sont des principes d'action pratique qui, adossés aux grands principes inscrits dans l'ordonnancement juridique, permettent d'atteindre les objectifs assignés à la politique pénale. Le principe de l'individualisation des décisions pénales serait le premier de ces principes directeurs. La dernière circulaire de politique pénale du Garde des Sceaux du 2 juin 2016 met l'accent sur trois principes directeurs qui sont de la cohérence, de « la lisibilité et de l'individualisation de la réponse judiciaire ».<sup>1023</sup>

Ce sont donc des principes d'action qui résulte de la combinaison des règles juridiques avec des pratiques de l'action publique inspirées par la quête de l'efficacité de l'action répressive. Le professeur Pierre COUV RAT exprimait déjà, à propos de l'utilisation des différentes voies de la réponse pénale, le souhait que « des principes directeurs soient

---

<sup>1022</sup> Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des sceaux, JO du 18 octobre 2012, p.16225

<sup>1023</sup> Circulaire de politique pénale de Monsieur le Garde des Sceaux, N° CRIM 2016-06/E1/02.06.2016

posés.»<sup>1024</sup> Le professeur Jean PRADEL notait quant à lui qu'« une procédure pénale est efficace si elle permet de saisir et confondre le maximum de criminels sans trop égratigner les principes fondamentaux comme celui de la présomption d'innocence. Car il est bien évident que l'efficacité ne saurait être atteinte à n'importe quel prix : des limites ne sauraient être franchies... »<sup>1025</sup> Et, il ajoutait que « la lettre du code de procédure pénale ne suffit pas à saisir l'étendue du pouvoir du Ministère public. »<sup>1026</sup> Il y a donc lieu de découvrir et de mettre en évidence ces principes directeurs pour en clarifier le sens et la portée.

La mise en lumière de ces principes propres permet de distinguer, au sein du procès pénal, la spécificité de la phase charnière que constitue la phase d'orientation des procédures. A défaut de définition légale générale, les principes directeurs de la poursuite sont à rechercher dans les méandres des textes qui encadrent la mise en œuvre des modalités de la réponse pénale. Les quatre principes retenus rassemblent les principales références qui guident l'action du ministère public en matière de définition et de mise en œuvre de la réponse pénale.

## B).- LES QUATRE PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POURSUITE

**319. Des principes à identifier.** Tandis qu'un mouvement législatif de « renforcement du rôle du parquet »<sup>1027</sup> a inscrit dans la loi des esquisses de principes applicable à l'action du ministère public en général et de la fonction de poursuite en particulier, l'observation des pratiques parquetières adossées aux instructions générales de politique pénale et d'organisation des parquets<sup>1028</sup> permet de dégager quatre principes directeurs qui guident l'orientation des procédures ainsi que l'exercice de la poursuite. Ces quatre principes identifiés sont : le principe de l'opportunité des poursuites redéfini et élargi en principe de l'opportunité de la réponse pénale (1), le principe de la graduation de la réponse pénale inscrivant la poursuite dans la prise en considération combinée de la gravité des faits et de la personnalité de l'auteur (2), le

---

<sup>1024</sup> Pierre COUVRAT, « Contractualisation en matière pénale en général, La contractualisation de la justice jusqu'où aller ? », in L. CADIET et L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003, p.201

<sup>1025</sup> Jean PRADEL, La procédure pénale française à l'aube du troisième millénaire, *Recueil Dalloz* 2000, p.1

<sup>1026</sup> Jean PRADEL, « Le ministère public, autorité omnipotente ou colosse aux pieds d'argile. Observations sur quelques législations pénales européennes », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2001, p.464

<sup>1027</sup> Antoine BOTTON « Le renforcement du rôle du parquet », *AJ Pénal* 2016, p.532

<sup>1028</sup> Cf. « Principes directeurs de l'organisation des parquets », DACG, 2007

principe de la proportionnalité de la réponse pénale élargissant les composants de la poursuite aux éléments contingents de l'organisation et des moyens de la juridiction (3) et, enfin, le principe d'impartialité du ministère public inscrit désormais dans la loi (4).

#### 1). - LE PRINCIPE DE L'OPPORTUNITE DES POURSUITES

**320. Un principe controversé.** Les traités et manuels de procédure pénale traitent tous du principe de l'opportunité des poursuites<sup>1029</sup>, notamment en le distinguant du principe inverse, celui dit de la légalité des poursuites<sup>1030</sup>. De ce point de vue, on pourrait affirmer que le principe de l'opportunité des poursuites est un principe qui fait consensus. Pourtant, dans sa thèse portant sur « les principes directeurs du procès judiciaire », Etienne VERGES<sup>1031</sup> classe le principe de l'opportunité des poursuites parmi les principes qu'il qualifie de « controversés », par opposition aux principes qualifiés d'« incontestables ». Certains auteurs doutent même de l'utilité de principes directeurs au pénal, dès lors que l'application du principe traditionnel de la légalité des délits et des peines suffirait à structurer le procès pénal<sup>1032</sup>.

Pourtant, le principe de l'opportunité a une origine ancienne (a), bien que sa consécration légale ne soit intervenue que tardivement (b). La diversification des modes de poursuite a entraîné un glissement du principe de l'opportunité des poursuites au principe de l'opportunité de la réponse pénale (c).

#### a).- LES ORIGINES DU PRINCIPE DE L'OPPORTUNITE DES POURSUITES

**321. Les prémisses historiques du principe.** Dans la théorie juridique, le principe de l'opportunité des poursuites s'oppose à celui de la légalité des poursuites<sup>1033</sup>. Ce dernier postule

---

<sup>1029</sup> V. notamment, Frédéric DEBOVE, François FALLETTI et Thomas JANVILLE, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 4<sup>ème</sup> édition, PUF 2012, p. 497 ; V. aussi Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, T2, 3<sup>ème</sup> édition, 1985, p.338, n°1092 ; Gaston STEFANI, Georges LEVASSEUR, Bernard BOULOC, *Procédure pénale*, 19<sup>ème</sup> édition, 2004,

<sup>1030</sup> Coralie ABROISE-CASTEROT Philippe BONFILS, *Procédure pénale*, PUF, 2011, p.80, n°126

<sup>1031</sup> Etienne VERGES, op. cit, p.33

<sup>1032</sup> Gaston STEFANI, Georges LEVASSEUR, Bernard BOULOC, *Procédure pénale*, 19<sup>ème</sup> édition, 2004, p.87, n°101 et s.

<sup>1033</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel – Procédure pénale*, 3<sup>e</sup> édition, Editions CUJAS, 1979, n°1092 et s.

que toute infraction légalement constituée et dont l'auteur est identifié doit faire l'objet de poursuite sans qu'aucune marge d'appréciation ne soit laissée à l'autorité en charge des poursuites qui « n'est que l'instrument de la loi », selon l'expression utilisée par Roger MERLE et André VITU<sup>1034</sup>. Le principe de l'opportunité des poursuites, au contraire, « offre au parquet une latitude autrement plus grande »<sup>1035</sup>. Selon Nicolas QUELOZ, le principe de l'opportunité des poursuites constitue une application du principe utilitariste de l'*ultima ratio* préconisé par BECCARIA en ce que « sur les traces de Beccaria et dans la poursuite peut-être encore plus “matérialiste”, voire “utilitariste” de ses idées, les pénalistes contemporains parlent aussi du principe de l'économie ou du principe de l'auto-limitation des ressources du droit pénal et de la justice pénale. Dans le domaine procédural, ces réflexions ont mené à tempérer la rigidité du principe de la légalité des poursuites pénales par celui de l'opportunité des poursuites. »<sup>1036</sup>

**322. L'absence de codification par le code d'instruction criminelle.** De fait, le code d'instruction criminelle de 1808 ne comportait pas l'énoncé d'un principe de l'opportunité des poursuites. Toutefois, dès 1826, la Chambre criminelle de la Cour de cassation reconnaissait qu'il n'était pas exigé des agents chargés des poursuites d'engager des poursuites notamment pour des faits mineurs n'engageant aucun intérêt social majeur<sup>1037</sup>. La Chambre criminelle mettait en avant, dans cette décision, un pouvoir d'appréciation reconnu aux autorités chargées des poursuites découlant de « l'esprit » du code d'instruction criminelle. En admettant que les parquets disposaient d'une marge d'appréciation pour choisir d'engager ou de ne pas engager des poursuites, la Cour de cassation validait le principe naissant de l'opportunité des poursuites.

---

<sup>1034</sup> Roger MERLE, André VITU, op. cit. p.340, n°1093

<sup>1035</sup> Idem

<sup>1036</sup> Nicolas QUELOZ, « Les dérives des politiques pénales contemporaines. La fin de l'*ultima ratio* du droit pénal ? », *Revue Suisse de Criminologie*, 2013, no 2, pp. 3-8.

<sup>1037</sup> Crim. 8 décembre 1826, Bull. n°250 : « ... Enfin, la Cour royale a méconnu et restreint les attributions et prérogatives du ministère public, et faussement interprété l'art. 47 C inst. Crim, en décidant, en principe, que le procureur du Roi ne peut se dispenser de requérir qu'il soit informé sur les dénonciations qui lui sont transmises. En effet, outre que cette doctrine, exprimée en des termes aussi généraux, sembleraient refuser au ministère public la voie de la citation directe qui lui est formellement ouverte par l'art. 182 C. instr. Crim., elle est essentiellement contraire à l'esprit de ce code, et notamment aux art. 1<sup>er</sup>, 22, 53 et 54. Le législateur n'a pu vouloir astreindre le ministère public à diriger des poursuites d'office, et sans l'intervention des parties civiles, sur toutes les plaintes, même les plus légères et les plus insignifiantes, sur des plaintes qui n'intéressent point directement l'ordre public, et qui souvent n'ont l'autre but que de satisfaire des passions ou des haines particulières, des intérêts de vanité ou d'amour-propre, ou de procurer, aux dépens de l'Etat, et sans aucune espèce d'utilité pur l'ordre social, la réparation de quelques tors légers éprouvés par des particuliers... »

En effet, on situe historiquement la naissance des politiques pénales au moment de l'émergence empirique et quasiment en marge de la loi du principe de l'opportunité des poursuites. Sous l'empire du code d'instruction criminelle de 1808 qui ignorait ce principe, ce sont les parquets, confrontés au double défi de la régulation des flux pénaux et de la nécessaire adaptation de la réponse judiciaire, qui s'étaient arrogés la prérogative de classer sans suite certaines procédures en proclamant, de ce fait, le fameux principe de l'opportunité des poursuites <sup>1038</sup>. Historiquement, l'opportunité des poursuites s'est donc manifestée, d'abord, comme la faculté d'appréciation et d'arbitrage acquise par le parquet entre l'engagement des poursuites et le classement sans suite.

**323. Le rôle structurant du classement sans suite.** Le classement sans suite a constitué longtemps la variable régulatrice de l'activité de poursuite exercée par les parquets. Le classement sans suite était devenu « un chaînon pénal » <sup>1039</sup> incontournable pour le fonctionnement de la justice pénale. Tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle et durant une bonne partie du XX<sup>ème</sup> siècle <sup>1040</sup> l'étendue des pouvoirs d'appréciation reconnus au procureur de la République se cristallisait dans son pouvoir de ne pas poursuivre. « L'un des instruments privilégiés de mise en œuvre de la politique pénale consiste précisément dans le classement sans suite. » <sup>1041</sup> Xavier MOROZ <sup>1042</sup> a montré comment de façon pragmatique les parquets se sont emparés, dès les débuts du code d'instruction criminelle, du pouvoir non prescrit par les textes d'apprécier les suites à donner aux procédures dont ils étaient saisis et, en amont de cette appréciation, d'initier parfois des enquêtes officieuses hors de tout cadre procédural. Le principe de l'opportunité des poursuites était reconnu comme l'un des principes théoriques du code d'instruction criminelle. Pour illustrer la justification de cet état des nouvelles pratiques parquetières, F. HELIE renvoie, d'abord, à la décision de la Cour de cassation en date du 8

---

<sup>1038</sup> Xavier MOROZ, « Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>ème</sup> siècle », *Archives de politique criminelle* 2003/1, N°25, p. 85-100.

<sup>1039</sup> Janssen Christiane, « Police et ministère public: du malaise à la réflexion et aux propositions de réforme? », In: *Déviance et société*. 1992 - Vol. 16 - N°2. pp. 117-141

<sup>1040</sup> Christian BRUSCHI note que « Dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, on retrouve la plupart des éléments nécessaires à l'élaboration d'une politique pénale », in *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, Note de synthèse*, <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/07/98-28-NS.pdf>

<sup>1041</sup> David DEROUSSIN, « Politique criminelle et politique pénale », (Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle », <http://www.afhj.fr/ressources/deroussin-ppp.PDF>

<sup>1042</sup> Xavier MOROZ, Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>ème</sup> siècle, *Archives de politique criminelle* 2003/1, N°25, p. 85-100.

décembre 1826 qui énonçait que « le législateur n'a pas voulu astreindre les officiers du ministère public à diriger des poursuites d'office et sans l'interventions des partie civiles, sur toutes les plaintes, même les plus légères et les plus insignifiantes, sur des plaintes qui n'intéressent point l'ordre public, et qui souvent n'ont d'autres buts que de satisfaire des passions ou des haines particulières, des intérêts de vanité ou d'amour-propre, ou de procurer, au dépend de l'Etat et sans aucune espèce d'utilité pour l'ordre social, la réparation de quelques tors légers éprouvés par des particuliers. »<sup>1043</sup> Ensuite, il rapporte l'exposé fait au Corps législatif dans sa séance du 17 novembre 1808 lors de la discussion du code : « ... nos lois modernes ont remis la poursuite des délits entre les mains des magistrats, et l'accusation a pris le caractère d'impartialité de la loi dont ils étaient les organes... Ainsi donc l'esprit du code est que le ministère public ait la faculté de délibérer sur les dénonciations et les plaintes qui lui sont portées, et d'apprécier l'opportunité et le fondement des poursuites... »<sup>1044</sup>

Le principe de l'opportunité des poursuites est né de la pratique des magistrats du ministère public qui, dans le silence du code d'instruction criminelle, ont trouvé le juste équilibre entre les nécessités de la répression et les impératifs de l'ordre public. Mais, l'ampleur de l'application de ce principe exigeait qu'il soit consacré légalement pour devenir l'un des piliers du fonctionnement de la justice pénale.

#### b).- LA CONSECRATION LEGALE DU PRINCIPE DE L'OPPORTUNITE DES POURSUITES

**324. La consécration légale du principe.** Au fil des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, le principe de l'opportunité des poursuites s'était consolidé. Il constitue aujourd'hui l'un des principes qui structurent l'action répressive des parquets. Son ancrage historique dans la pratique judiciaire fait qu'aucune critique ne tend à en contester le bien-fondé. Dans le cadre du code procédure pénale issu de la réforme entrée de 1958/1959, c'est d'abord à l'article 40 que le principe de l'opportunité trouve sa consécration la plus explicite<sup>1045</sup>. Puis, à la faveur de l'élargissement

---

<sup>1043</sup> Arr. cass. 8 décembre 1826. Réquisitoire de M. MOURRE (Dev. et Cary., Tom. VIII, p.479), cité par F. HELLIE, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle*, 2<sup>e</sup> éd. T1, 1866, n°515

<sup>1044</sup> F. HELIE, op. cit

<sup>1045</sup> Selon l'article 40 du code de procédure pénale, « le procureur de la république reçoit les plaintes et dénonciations qui sont portées à sa connaissance et apprécie les suites à leur donner ». Michèle-Laure RASSAT déplorent le laconisme de la formule qui ne permet pas d'y repérer les contours précis de ce principe. Cf. Michèle-Laure RASSAT, *Traité de procédure pénale*, PUF 2001.

des possibilités offertes au procureur de la République, l'article 40-1 du code de procédure pénale affirme que « lorsqu'il estime que les fait le procureur. » En pratique, cela signifie que le parquet dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer la suite qu'il convient de réserver à toute procédure qui se trouve portée à sa connaissance. Le Conseil Constitutionnel<sup>1046</sup> a reconnu la conformité à la constitution des dispositions du code de procédure pénale qui « confèrent au procureur de la République le pouvoir soit de mettre en œuvre l'action publique et, dans ce cas, de décider du mode de poursuite qui lui paraît le plus adapté à la nature de l'affaire, soit de mettre en œuvre et de choisir une procédure alternative aux poursuites, soit de classer sans suite ». La chambre criminelle de la Cour de cassation a eu, pour sa part, l'occasion d'indiquer que la question de la conformité à la constitution du principe de l'opportunité des poursuites « en ce qu'ils confèrent au procureur de la République le pouvoir discrétionnaire de choisir le mode de poursuites », soulevée dans le cadre d'une Question prioritaire de constitutionnalité (QPC), n'avait pas lieu à être transmise au Conseil constitutionnel<sup>1047</sup>. En effet, la chambre criminelle a indiqué, à cette occasion, que les dispositions légales qui permettent au procureur de la République « lorsqu'il estime que les faits portés à sa connaissance constituent un délit, de décider que la poursuite se fera, après enquête préliminaire, par la voie de la citation directe devant le tribunal, sans ouverture d'information, ne modifient pas le déroulement du procès pénal, et ne privent pas la personne d'un procès juste et équitable, celle-ci, quant au respect des droits de la défense, ayant, devant la juridiction, des garanties équivalentes à celles dont elle aurait bénéficié si l'affaire avait fait l'objet d'une information.» De même, la chambre criminelle a confirmé dans son arrêt du 21 octobre 2014<sup>1048</sup> la position prise par une cour d'appel et selon laquelle « le choix [fait] par le ministère public d'agir par la voie de la citation directe, sans ouverture d'information, ne modifie pas le déroulement du procès pénal, et ne prive pas les prévenus d'un procès juste et équitable, ceux-ci, quant au respect des droits de la défense, ayant, devant la juridiction de jugement, des garanties équivalentes à celles dont ils auraient bénéficié si l'affaire avait fait l'objet d'une information ; que ce faisant aucune violation de l'article préliminaire du code de procédure pénale ni de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est caractérisée ». Après la suppression, par la loi du 25 juillet 2013, de la possibilité autrefois légalement offerte au Garde des Sceaux d'adresser des instructions écrites aux parquets dans les affaires individuelles, le seul tempérament au principe

---

<sup>1046</sup> Conseil constitutionnel, 6 mai 2011 - Décision N° 2011-125 QPC

<sup>1047</sup> Crim. QPC, N° de pourvoi: 12-90078, audience publique du 6 mars 2013

<sup>1048</sup> Crim. 21 octobre 2014, pourvoi n°13-85406

de l'opportunité des poursuites réside dans la possibilité reconnue au Procureur général pour adresser aux procureurs de la République de son ressort des instructions écrites de poursuite.

**325. Classement sans suite et opportunité des poursuites.** Le principe de l'opportunité des poursuites est resté longtemps associé à la pratique des classements sans suite. Avec l'accroissement continu des flux pénaux, le classement sans suite était devenu une sorte de variable d'ajustement du fonctionnement de la justice pénale qui permettait d'offrir un traitement judiciaire à la seule et infime partie des affaires pénales que l'institution était en capacité d'absorber.<sup>1049</sup> Cette institutionnalisation « des abandons des poursuites »<sup>1050</sup> suscitait bien des critiques. L'observation de la dimension régulatrice des classements sans suite illustre déjà la double fonction de sélection et d'orientation des procédures pénales assumée par le parquet et, en amont, par les services d'enquête participant à cet « entonnoir en cascades »<sup>1051</sup> qui caractérise le système de traitement judiciaire des infractions. La politique pénale appréhendée à travers le prisme de la pratique des classements sans suite illustre un aspect négatif de l'action des parquets et, partant, de toute la justice pénale. Cette pratique apparaissait comme le symbole de l'incapacité judiciaire à répondre efficacement aux phénomènes de la délinquance et comme le reflet d'un certain laxisme face à la délinquance<sup>1052</sup>.

**326. La critique des classements sans suite.** Sans qu'aucun texte n'en ait explicitement défini les modalités et les conditions effectives, le pouvoir du classement sans suite des parquets s'était imposé comme une nécessité dictée par l'action. Appréhendé et englobés dans la catégorie plus large des « abandons des poursuites avant jugement »<sup>1053</sup>, les classements sans

---

<sup>1049</sup> V. notamment, Marie-Sylvie HURE, « Les abandons de poursuites avant jugement et leurs motifs de 1831 à 1932 – La base DAVIDO : séries par infractions », *CESDIP* n°89 - 2001 ; L. SIMMAT-DURAND, « le parquet et l'opportunité des poursuites », *Questions pénales*, décembre 1994 VII.4 ; B. AUSSON de CAVARLAY, R. LEVY, L. SIMMAT-DURAND, « L'abandon des poursuites par le parquet », *Questions pénales* 1990 III.2

<sup>1050</sup> HURE Marie-Sylvie, « Les abandons de poursuites avant jugement et leurs motifs de 1831 à 1939. La base DAVIDO : Séries par infraction », *EDP* n°89, 2001

<sup>1051</sup> ROBERT, Philippe, « Les statistiques criminelles et la recherche. Réflexions conceptuelles, *Déviances et société* », 1977 – Vol. 1 – n°1, pp3-27

<sup>1052</sup> Cf. Hubert HAENEL, « Les infractions sans suite ou la délinquance maltraitée », rapport d'information du Sénat au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, n°513, 1998

<sup>1053</sup> Marie-Sylvie HURE, « Les abandons des poursuites avant jugement et leurs motifs de 1831 à 1932 – La base DAVIDO, série par infraction », *EDP* n°89, 2001

suite représentaient la masse des affaires que le système pénal décidait d'extraire pour des raisons multiples de son circuit de traitement.

**327. L'objectif de réduction des classements sans suite.** Avec la massification des contentieux au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, le classement sans suite était devenu le symbole de l'incapacité de la justice à faire face aux flux pénaux<sup>1054</sup> mais aussi celui de son inefficacité<sup>1055</sup>. En 1998, la part des procédures ayant fait l'objet d'un classement sans suite, parmi les procédures enregistrées au parquet, était évaluée à 85 %<sup>1056</sup> des affaires reçues. Le classement sans suite était également devenu la marque de l'insuffisance des moyens de la justice<sup>1057</sup>. Le rapport de l'Observatoire des juridictions de 2009 rappelait, pour sa part, que « ... le ministère de la justice affichait auparavant un taux de classement des affaires dont l'auteur était connu d'environ 50% au début des années 90. Ce taux était alors jugé inacceptable. »<sup>1058</sup>

La disparité des pratiques parquetières en matière de classement sans suite constatée par le rapport HAENEL<sup>1059</sup> posait aussi la question de l'égalité des citoyens devant la loi. En effet, comment garantir cette égalité lorsqu'un même fait peut faire ici l'objet d'un classement sans suite et, là, l'objet de poursuites.

**328. Réduction des classements sans suite et élargissement des modalités de la réponse pénale.** La réduction des classements sans suite était donc préconisée, notamment en élargissant le recours aux procédures simplifiées et aux alternatives aux poursuites. En effet, la réduction des classements sans suite ne pouvait devenir effectif qu'en élargissant les possibilités d'orientation offertes au ministère public. De fait, le développement des

---

<sup>1054</sup> Cf. SIMMAT-DURAND Laurence, « Le parquet et l'opportunité des poursuites », *Questions pénales*, Décembre 1994 VII-4

<sup>1055</sup> Hubert HAENEL, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Rapport d'information sénatorial 513 (97-98) au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

<sup>1056</sup> Marie-Sylvie HURE, « Les abandons des poursuites avant jugement et leurs motifs de 1831 à 1932 – La base DAVIDO, série par infraction », *EDP* n°89, 2001 ; v. aussi SIMMAT-DURAND Laurence et H. HAENEL, op. cit

<sup>1057</sup> HAENEL, op. cit

<sup>1058</sup> DACG - Pôle d'évaluation des politiques pénales - DACG - Ministère de la justice – Septembre 2009

<sup>1059</sup> Hubert HAENEL, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Rapport d'information sénatorial 513 (97-98) au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

alternatives aux poursuites au cours des dernières décennies est devenu le corollaire de la diminution des classements sans suite parmi les affaires poursuivables<sup>1060</sup>.

**329. La liberté de choix du ministère public.** Le principe de l'opportunité des poursuites comporte, indiscutablement, un principe d'indépendance dans la mise en mouvement et l'exercice de l'action publique, dans le seul but « d'intérêt social », acquis au bénéfice des magistrats du ministère public. « L'indépendance des juges [est] aussi indispensable à l'intérêt général que celle du ministère public. »<sup>1061</sup> La jurisprudence de la Chambre criminelle de la Cour de cassation a toujours réaffirmé le principe de la libre appréciation pour le parquet de la modalité de la réponse pénale. Elle a ainsi affirmé dans un arrêt du 21 octobre 2014 « *qu'en effet il appartient au ministère public de choisir, sous réserve des impératifs imposés par la législateur, les modes d'enquête et de poursuite des personnes physiques et morales à qui il impute la commission d'infractions... qu'ainsi le choix par le ministère public d'agir par la voie de la citation directe, sans ouverture d'information, ne modifie pas le déroulement du procès pénal, et ne prive pas les prévenus d'un procès juste et équitable, ceux-ci, quant au respect des droits de la défense, ayant, devant la juridiction de jugement, des garanties équivalentes à celles dont ils auraient bénéficié si l'affaire avait fait l'objet d'une information ; que ce faisant aucune violation de l'article préliminaire du code de procédure pénale ni de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est caractérisée* »<sup>1062</sup>. La marge d'appréciation dont dispose le procureur de la République dans le choix de la modalité de poursuites apparaît ainsi comme le second niveau du principe de l'opportunité des poursuites. Toutefois, cette marge d'appréciation se trouve en pratique circonscrite, selon Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER<sup>1063</sup>, par les orientations de la politique pénale nationale, elle-même tempérée par des facteurs locaux ainsi que par l'organisation propre à chaque parquet. Cette dichotomie entre la marge d'appréciation du magistrat du parquet dans le choix de la modalité des poursuites et les facteurs exogènes

---

<sup>1060</sup> DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales – Observatoire de la justice pénale – *Chiffres nationaux 2003-2013* - Ministère de la Justice Octobre 2014

<sup>1061</sup> E. de BAUFFRES, *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit de Toulouse, 1895.

<sup>1062</sup> Crim. 21 octobre 2014, n° de pourvoi: 13-85406 ; v. aussi : Crim. QPC, 27 avril 2011, n° de pourvoi: 11-90011

QPC, 6 mars 2013, n° de pourvoi: 12-90078

<sup>1063</sup> Op. cit. p.718

censés la limiter paraît en pratique peut opérante. En réalité, les orientations de la politique pénale nationale, ainsi que les éléments de conjoncture locale d'organisation du parquet, de même que la spécificité de la délinquance sont les éléments constitutifs du principe de l'opportunité des poursuites. L'opportunité des poursuites est le libre choix des modalités d'orientation des affaires pénales par le parquet, nourri par les indications de la politique pénale intégrant les priorités locales, les contraintes d'organisation et de moyens de la juridiction concernée.

**330. La demande de limitation du principe de l'opportunité.** En France, le principe de l'opportunité des poursuites ne fait pas l'objet de contestations qui exigeraient l'adoption du principe inverse de la légalité des poursuites. Roger MERLE et André VITU soulignent qu'en « France, il a paru préférable de consacrer le principe d'opportunité pour la mise en mouvement de la répression »<sup>1064</sup>. Néanmoins, le principe de l'opportunité reste marqué comme un pouvoir exorbitant laissé à la discrétion du ministère public. Il est donc réclamé, notamment dans l'intérêt des victimes, de « contrebalancer »<sup>1065</sup> ce pouvoir en particulier dans la perspective de suppression du juge d'instruction évoquée à une certaine époque. Le recours hiérarchique contre le classement sans suite institué par l'article 40-3<sup>1066</sup> du code de procédure pénale participe de ce mouvement de limitation de la part de l'arbitraire contenu dans le principe de l'opportunité des poursuites.

Au fil des évolutions que connaissent les outils de la réponse pénale mis à la disposition du ministère public, le principe traditionnel de l'opportunité des poursuites a subi une mutation dans sa substance. Cette mutation, sans lui faire perdre sa vocation originelle qui est de garantir un libre le choix du ministère public dans la définition de la réponse apportée aux actes de délinquance et de criminalité a, au contraire, élargi la portée de ce principe.

---

<sup>1064</sup> Roger MERLE, André VITU, *Traité de droit criminel. Procédure pénale*, T2, 3<sup>ème</sup> édition, CUJAS, 1985, p.342, n°1095

<sup>1065</sup> Frédéric DEBOVE, François FALLETTI et Thomas JANVILLE, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 4<sup>ème</sup> édition, PUF 2012, p. 47

<sup>1066</sup> Issu de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice à l'évolution la criminalité, dite « Loi PERBAN II ». Art. 40-3 CPP : « Toute personne ayant dénoncé des faits au procureur de la République peut former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite prise à la suite de cette dénonciation. Le procureur général peut, dans les conditions prévues à l'article 36, enjoindre au procureur de la République d'engager des poursuites. S'il estime le recours infondé, il en informe l'intéressé. »

c).- LE GLISSEMENT DE L'OPPORTUNITE DES POURSUITES A L'OPPORTUNITE DE LA  
REPONSE PENALE

**331. Réponse pénale et qualité de la réponse judiciaire.** Il apparaît que l'apparition de la notion de réponse pénale a modifié la portée traditionnelle du principe de l'opportunité des poursuites. L'action du ministère public dans son rôle, marquée par la gestion des flux se double, d'une dimension qualitative dès lors que ses choix en matière d'orientation des procédures se trouvent grandement dictés par la recherche d'une meilleure réponse à chaque procédure. En effet, « le traitement en temps réel recouvre une réponse pénale plus rapide (la maîtrise du temps judiciaire, le temps judiciaire recouvre celui de l'enquête et ne lui succède plus, l'action du parquet est en prise directe sur l'infraction), une réponse pénale supposée mieux adaptée (c'est la diversité revendiquée des options procédurales). »<sup>1067</sup>

**332. De l'opportunité des poursuites à l'opportunité de la réponse pénale.** Dans le contexte des transformations contemporaines du rôle du ministère public, au principe de l'opportunité des poursuites devrait s'adjoindre celui, plus élargi, de « l'opportunité de la réponse pénale ». En effet, en vertu de l'article 40-1 du code de procédure pénale issu de la loi dite PERBEN II du 9 mars 2004<sup>1068</sup>, le choix offert au procureur de la République face à une infraction poursuivable n'est plus un choix binaire, mais un choix ternaire. Ce choix se situe, en effet, désormais entre le classement sans suite pur et simple, l'engagement des poursuites et la mise en œuvre d'une alternative aux poursuites. Les deux dernières possibilités définissent la notion de réponse pénale. Cette notion de réponse pénale désormais consacrée par la loi<sup>1069</sup>, était devenue, au cours des dernières années, le principal indicateur de la mesure de la performance dans l'évaluation de l'action des parquets. Alexis MIHMAN<sup>1070</sup> souligne, à propos de la notion de réponse pénale, qu'elle est « préférable à celle de poursuite, en ce qu'elle renvoie aux réactions mises à la disposition de l'autorité judiciaire pour faire face à un comportement délictueux, c'est-à-dire aux poursuites mais également aux alternatives aux poursuites ».

---

<sup>1067</sup> Bernard BRUNET, « Le traitement en temps réel : la Justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et société*, n°38, 1998. « Vérité historique, vérité judiciaire », pp. 91-107

<sup>1068</sup> Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 relative à la criminalité organisée

<sup>1069</sup> V. Art. 6 de la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice

<sup>1070</sup> MIHMAN Alexis, *Contribution à l'étude du temps dans la procédure pénale : pour une approche unitaire du temps de la réponse pénale*, Thèse pour le doctorat en droit– Université Paris Sud-11, 2007

**333. La portée de la notion « d'orientation des procédures ».** La notion d'orientation des affaires pénales est une notion à finalité plus qualitative qui permet d'appréhender de façon plus fine les réponses apportées par les parquets aux faits poursuivables. Elle exprime, non plus, la distinction entre la part des affaires ayant fait l'objet d'un classement sans suite et celle des affaires ayant reçu une réponse pénale, mais au contraire, la manière dont les affaires pénales sont aiguillées vers telle ou telle filière de traitement<sup>1071</sup>. Elle tend à préciser, parmi les affaires ayant reçu une réponse pénale, le type de procédure mise en œuvre par le ministère public. Cette notion d'orientation des affaires pénales traduit un prolongement du principe de l'opportunité des poursuites vers un principe d'opportunité des modalités de la réponse pénale<sup>1072</sup>. Selon Pierre COUV RAT, les termes d'alternatives aux poursuites et de réponse pénale constituent l'une des évolutions les plus marquantes du droit pénal<sup>1073</sup>.

Les évolutions qui ont entraîné la mutation du principe de l'opportunité des poursuites vers le principe de l'opportunité de la réponse pénale s'inscrivent, en réalité, dans une logique politique d'adaptation de la réponse sociale aux actes de délinquance « aux évolutions de la criminalité »<sup>1074</sup>. Il s'agit de la quête de la juste réponse pénale à apporter aux faits constatés.

**334. Diversité de choix et nécessité répressive.** La diversification de la réponse pénale apparaît ainsi indissociable du principe de l'opportunité des poursuites dont elle amplifie la portée en élargissant les possibilités offertes au ministère public.<sup>1075</sup> De fait, l'opportunité des poursuites s'apparente, à bien des égards, à un principe d'appréciation de ce que l'on peut

---

<sup>1071</sup> La notion de filière pénale a été notamment utilisée par Bruno AUBUSSON de CAVARLAY et Marie-Sylvie HURE, in « Arrestations, Classements, Défèrements, Jugement : Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice », *EDP* n°72, 1995

<sup>1072</sup> Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, op. cit, p.718

<sup>1073</sup> P. COUV RAT, « Contractualisation en matière pénale en général, La contractualisation de la justice jusqu'où aller ? », in L. CADIET et L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, FUF 2003, p.201

<sup>1074</sup> Cf. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n°59 du 10 mars 2004 page 4567

<sup>1075</sup> Rapport d'information au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par le groupe de travail (2) sur l'évolution du régime de l'enquête et de l'instruction, du Sénat Par MM. Jean-René LECERF et Jean-Pierre MICHEL. M. Jean-Jacques ZIRNHELT, Procureur général près la cour d'appel de Douai, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, a estimé l'opportunité des poursuites indissociable de la nécessaire diversification de la réponse judiciaire.

appeler la nécessité répressive, c'est-à-dire la recherche de la meilleure réponse à apporter à un acte de délinquance ou de criminalité. « Autrement dit, le magistrat concerné va devoir peser, comparer en termes de nécessité les mérites respectives d'une poursuite, d'un classement ou une médiation »<sup>1076</sup> ou toute autre alternative aux poursuites. E. de BAUFFRES indiquait que ne pas reconnaître ce principe obligerait «les fonctionnaires investis de l'action publique à multiplier ainsi que s'en plaint une circulaire ministérielle, les informations et les poursuites d'office sur des plaintes légères, quelquefois même insignifiantes, qui n'intéressent pas essentiellement l'ordre public. »<sup>1077</sup>

**335. La juste réponse pénale.** Au moment d'engager des poursuites, après avoir écarté l'orientation vers un classement sans suite, le choix du parquet se situe (en matière correctionnelle) entre l'alternative aux poursuites, l'ouverture d'une information judiciaire ou la saisine d'une juridiction de jugement. Dans cette dernière option, le choix s'ouvre entre le mode de poursuite classique que constitue la citation directe et « l'un des nombreux modes de poursuites dits rapides que constituent à des degrés divers la convocation par officier de police judiciaire, la convocation par procès-verbal, la comparution immédiate, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou encore la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale ».<sup>1078</sup> Ce que montrent à la fois les évolutions des dispositions procédurales et des pratiques constatées ces dernières années, c'est une part croissante des modes de poursuite dits alternatifs au détriment de la citation directe dans une logique de la juste réponse pénale. Au centre du principe de l'opportunité de la réponse pénale, la pluralité des modes de poursuite sert non seulement de régulateur des flux pénaux mais aussi, sur le plan qualitatif, d'instrument d'adaptation de la réponse pénale à la nature, aux circonstances et à la gravité de l'infraction, et à la personnalité de l'auteur. Il apparaîtrait ainsi établi que du fait de la liberté de choix du mode de poursuite dont bénéficie le ministère public dans la mise en mouvement et l'exercice de l'action publique, la diversité des modes de poursuite tendrait non pas à entraver l'effectivité du principe de l'égalité des citoyens devant la loi pénale, mais plutôt à élargir et à consolider le principe de l'opportunité des poursuites. Au fond, si on appréhende les réformes successives intervenues dans le domaine des modes de poursuite comme la réponse aux nouveaux

---

<sup>1076</sup> René KOERING-JOULIN ET Jean-François SEUVIC, « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, juillet-août 1998, pp106-129

<sup>1077</sup> E. de BAUFFRES, op. cit

<sup>1078</sup> P. COUVRAT op. cit

phénomènes de criminalité et de délinquance<sup>1079</sup>, les modifications introduites dans les modes de répression apparaissent comme la réaction directe de la société à sa propre perception de ces phénomènes.

**336. Diversification des modes de poursuite et taux de réponse pénale.** Ainsi, la corrélation établie entre la diversification des procédures de poursuite et l'amélioration du taux de réponse pénale<sup>1080</sup> semblerait être la manifestation de l'élargissement des possibilités offertes au ministère public dans le cadre du principe de l'opportunité des poursuites. Parce que l'existence d'un large choix de modes de poursuites offrirait une marge d'appréciation plus étendue pour adapter la réponse pénale aux spécificités de chaque espèce. De fait, on assisterait à une mutation du principe de l'opportunité des poursuites vers le nouveau principe de l'opportunité de la réponse pénale. Plus fondamentalement, il semblerait se dégager l'idée que la recomposition des rôles des acteurs du procès pénal au travers de la mise en œuvre des différents modes de poursuite est la traduction visible de la transformation du modèle français du procès pénal.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, « la Recommandation n°R (87) 18 du Comité des ministres du conseil de l'Europe rappelle que le principe de l'opportunité des poursuites devra être adopté... toutes les fois que le conteste historique et la Constitution des Etats membres le permettent »<sup>1081</sup>.

**337. Le principe de l'opportunité des poursuites et la régulation des flux pénaux.** Parmi les fonctions qui lui sont assignées, le principe de l'opportunité des poursuites « permet également dans un souci de bonne gestion des tribunaux d'adapter le répression à leur situation, plus ou moins encombrée, et de maîtriser le flux des affaires ». Ainsi, au-delà de l'efficacité de la répression pénale, l'opportunité des poursuites se voit assigner comme autres finalités la régulation des flux des affaires pénales et la contribution à la démarche de gestion et de pilotage des tribunaux. Or, le pilotage des tribunaux est une prérogative partagée entre le président et le procureur de la République dans le cadre de la dyarchie, alors que l'opportunité des poursuites appartient uniquement au procureur de la République. Dès lors, il se crée une

---

<sup>1079</sup> V. Loi du 9 mars 2004, d'Adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite PEBEN II

<sup>1080</sup> Idem

<sup>1081</sup> Jean PRADEL, « Le ministère public, autorité omniprésente ou colosse aux pieds d'argile. Observations sur quelques législations européennes », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2001, p.464.

certaine distorsion des pouvoirs au sein de la dyarchie judiciaire au profit du procureur de la République. Celui-ci détient, via l'opportunité des poursuites, un levier de pilotage qui lui permet de peser sur l'organisation juridictionnelle.

**338. L'opportunité de la réponse pénale et la « concurrence des procédures »**<sup>1082</sup>. L'idée de la mise en œuvre d'une concurrence des procédures théorisée par Jean DANET<sup>1083</sup> paraît séduisante en ce qu'elle semble traduire la réalité de la démarche du choix entre plusieurs options possibles à laquelle se trouve confronté le magistrat du parquet au moment d'orienter une procédure, c'est-à-dire au moment de choisir une modalité de réponse pénale. En effet, après avoir opté pour une réponse pénale au lieu d'un classement sans suite, le choix subséquent est celui de la nature de cette modalité de réponse judiciaire au détriment d'autres modalités. Toutefois, en pratique, la logique d'orientation des procédures est moins tranchée qu'il n'y paraît, car le choix d'une modalité de poursuite au moment de l'orientation de la procédure ne signifie pas, nécessairement, l'exclusion de manière définitive le recours ultérieur à d'autres modalités de réponse pénale pour la même affaire. Il arrive, fréquemment, qu'une procédure initialement orientée vers telle modalité de réponse, se retrouve secondairement orientée vers une modalité de réponse pénale, dans une sorte de subsidiarité procédurale. En effet, la pratique judiciaire validée par la jurisprudence<sup>1084</sup>, ainsi que la loi elle-même, organisent des « passerelles » entre les modes de poursuite. Ces passerelles sont indissociables de l'orientation des procédures et permettent les ajustements nécessaires en cas d'échec de la procédure initiale, ou en cas d'apparition de nouveaux éléments tenant aux faits ou à la situation de la personne concernée.

**339. Opportunité des poursuites et subsidiarité des procédures.** L'idée de concurrence des procédures a pu néanmoins connaître une illustration plus objective en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) lorsque, avant la réforme introduite par la loi du 12 mai 2009<sup>1085</sup>, la Chambre criminelle de la Cour de cassation

---

<sup>1082</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR 2010

<sup>1083</sup> Idem

<sup>1084</sup> Cass. Crim., 21-06-2011 n° 11-80.003 ; Ludovic BELFANTI, « De la révocabilité du rappel à la loi en particulier et des alternatives aux poursuites en général », *AJ pénal* 2011. 584 ; V. aussi Jean DANET, « Le rappel à la loi, préambule ou "alternative" aux poursuites, au choix du ministère public » — *RSC* 2011. 660

<sup>1085</sup> LOI n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, JORF n°0110 du 13 mai 2009 page 7920

condamnait la pratique de la double convocation en CRPC et devant l'audience correctionnelle ordinaire<sup>1086</sup>. En effet, conformément aux préconisations contenues dans la circulaire de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) en date du 2 septembre 2004<sup>1087</sup>, le parquet pouvait déjà convoquer le prévenu simultanément devant lui, aux fins de mise en œuvre de la CRPC, et devant le tribunal correctionnel par COPJ ou par citation directe. Toutefois, cette apparente concurrence n'en était pas une réellement, puisque la convocation devant le procureur de la République aux fins de proposition d'une peine dans le cadre de la CRPC ne constitue pas un acte de poursuite, l'acte de poursuite saisissant le juge étant la requête en homologation qui intervient après l'acceptation de la proposition de peine formulée par le procureur. Lorsque la procédure de CRPC aboutit, la double convocation à l'audience ordinaire éventuellement notifiée devient caduque. En somme, la mise en œuvre de la double convocation illustre le mécanisme de la subsidiarité procédurale. L'article 495-15-1 du code de procédure pénale issu de la loi du 12 mai 2009 sus visée, prévoit explicitement que : « a mise en œuvre de la procédure prévue par la présente section n'interdit pas au procureur de la République de procéder simultanément à une convocation en justice en application de l'article 390-1. La saisine du tribunal résultant de cette convocation en justice est caduque si la personne accepte la ou les peines proposées et que celles-ci font l'objet d'une ordonnance d'homologation. »<sup>1088</sup> Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la constitution le mécanisme de la double convocation institué par l'article 495-15-1 du code de procédure pénale par sa décision en date du rendue sur une question prioritaire de constitutionnalité<sup>1089</sup>.

---

<sup>1086</sup> Crim. 4 octobre 2006, n° 05-87.435, Bull. crim. n° 244

<sup>1087</sup> CRIM-04-12-E8

<sup>1088</sup> Maud LENA, « Double convocation en justice : application immédiate de la loi du 12 mai 2009 », *Dalloz actualité*, 21 janvier 2010

<sup>1089</sup> CC 10-12-2010, n° 2010-77-QPC : « 6. Considérant que l'article 495-15-1 du code de procédure pénale, inséré par l'article 129 de la loi du 12 mai 2009 susvisée, se borne à autoriser le procureur de la République à recourir simultanément à la convocation d'une personne selon la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et à la convocation en justice de cette personne en application de l'article 390-1 du code de procédure pénale ; que, par elle-même, cette disposition est insusceptible de porter atteinte aux droits de la défense ; que l'exercice des droits de la défense est en particulier garanti, dans la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, par les articles 495-8 et 495-9 du code de procédure pénale et, devant le tribunal correctionnel, par les dispositions de la section IV du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II de ce même code consacrés aux débats devant cette juridiction ; » « 7. Considérant, [...] qu'il appartient, en conséquence, au procureur de la République, dans la mise en œuvre de l'article 495-15-1, de veiller à ce que la convocation en justice adressée en application de l'article 390-1 soit faite à une date suffisamment lointaine pour garantir qu'au jour fixé pour la comparution du prévenu devant le tribunal correctionnel, la procédure sur reconnaissance

**340. La subsidiarité procédurale entre l'information judiciaire et la CRPC.** Le premier alinéa de l'article 180-1 du code de procédure pénale dispose que « si le juge d'instruction estime que les faits constituent un délit, que la personne mise en examen reconnaît les faits et qu'elle accepte la qualification pénale retenue, il peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la République, du mis en examen et de la partie civile, prononcer par ordonnance le renvoi de l'affaire au procureur de la République aux fins de mise en œuvre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité conformément à la section 8 du chapitre Ier du titre II du livre II ». Ce mécanisme de renvoi auprès du procureur de la République, après instruction, d'une procédure aux fins de mise en œuvre de la CRPC constitue ainsi l'exemple d'une passerelle procédurale entre plusieurs modalités de poursuite<sup>1090</sup>. Cette possibilité de succession de plusieurs modalités de poursuite constatée dans la pratique judiciaire ne résulte pas seulement des spécificités et des contingences locales des parquets. Elle constitue, au contraire, la traduction des différentes combinaisons légales inscrites dans le code de procédure pénale associées aux contingences organisationnelles et de politique pénale locales.

**341. De la subsidiarité entre la CRPC et le jugement ordinaire.** En matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la loi a institué le principe de renvoi devant la juridiction de jugement en la forme ordinaire en cas d'échec dû soit au refus du prévenu de la proposition de peine formulée par le procureur de la République, soit au refus d'homologation de la peine opposé par le juge. Elle a, parallèlement, prévu à l'article 495-15-1

---

*préalable a échoué ou que les peines proposées ont été homologuées ; qu'il suit de là que l'article 495-15-1 du code de procédure pénale ne porte pas atteinte au principe constitutionnel de la présomption d'innocence résultant de l'article 9 de la Déclaration de 1789 ; » « 8. Considérant que l'article 495-15-1 du code de procédure pénale n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. »*

<sup>1090</sup> Le premier alinéa de l'article 180-1 du CPP issu de la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 stipule que « Si le juge d'instruction estime que les faits constituent un délit, que la personne mise en examen reconnaît les faits et qu'elle accepte la qualification pénale retenue, il peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la République, du mis en examen et de la partie civile, prononcer par ordonnance le renvoi de l'affaire au procureur de la République aux fins de mise en œuvre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité conformément à la section 8 du chapitre Ier du titre II du livre II »

du code de procédure pénale la possibilité de notifier une double convocation au prévenu, l'une pour la mise en œuvre de la CRPC et l'autre à l'audience correctionnelle ordinaire. L'aboutissement de la CRPC engagée en premier rendant caduque la COPJ délivrée concomitamment. Au contraire, le non aboutissement se traduit dans ce cas par le jugement du prévenu en audience correctionnelle ordinaire. L'article 495-12 CPP dispose que :

*« Lorsque la personne déclare ne pas accepter la ou les peines proposées ou que le président du tribunal de grande instance ou son délégué rend une ordonnance de refus d'homologation, le procureur de la République saisit, sauf élément nouveau, le tribunal correctionnel selon l'une des procédures prévues par l'article 388 ou requiert l'ouverture d'une information.*

*Lorsque la personne avait été déférée devant lui en application des dispositions de l'article 393, le procureur de la République peut la retenir jusqu'à sa comparution devant le tribunal correctionnel ou le juge d'instruction, qui doit avoir lieu le jour même, conformément aux dispositions de l'article 395 ; si la réunion du tribunal n'est pas possible le jour même, il est fait application des dispositions de l'article 396. Les dispositions du présent alinéa sont applicables y compris si la personne avait demandé à bénéficier d'un délai et avait été placée en détention provisoire en application des dispositions des articles 495-8 et 495-10. »*

**342. De la comparution immédiate vers l'information judiciaire.** Le code de procédure pénale prévoit la possibilité pour la juridiction correctionnelle saisie selon la voie de la comparution immédiate de réorienter la procédure vers l'information judiciaire. La juridiction de jugement saisie selon cette procédure peut se considérer comme étant insuffisamment informée et renvoyer le parquet à requérir l'ouverture d'une information judiciaire. En effet, le deuxième alinéa de l'article 397-2 CPP dispose que « le tribunal peut, dans les mêmes conditions, s'il estime que la complexité de l'affaire nécessite des investigations supplémentaires approfondies, renvoyer le dossier au procureur de la République. » De façon générale, « la cour d'appel qui, après avoir constaté la matérialité de l'infraction, était tenue, quel que soit le mode de poursuite et, au besoin, en ordonnant un supplément d'information »<sup>1091</sup>, de vérifier les éléments de nature à déterminer l'imputabilité des faits aux personnes poursuivies.

---

<sup>1091</sup> Cass. Crim. 22 mars 2016, n° de pourvoi: 15-81484

**343. Les débouchés subsidiaires de la composition pénale.** Les dispositions de l'article 41-2 du code de procédure pénale relatives à la procédure de composition pénale intègrent également les procédés substitutifs qui permettent de basculer de la composition pénale vers d'autres modalités de réponse pénale. La chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi pris soin de rappeler, à ce sujet, que « lorsque l'auteur des faits a donné son accord aux mesures proposées par le procureur de la République, ce dernier est tenu de saisir le président du tribunal aux fins de validation de la composition et ne recouvre la possibilité de mettre en mouvement l'action publique qui si ce magistrat refuse de valider la composition ou si, une fois la validation intervenue, l'intéressé n'exécute pas intégralement les mesures décidées. »<sup>1092</sup> Ce rappel de la chambre criminelle au visa de l'article 41-2 du code de procédure pénale indique que l'engagement de la procédure de composition pénale n'exclut pas *a priori* et pour les mêmes faits la mise en mouvement de l'action publique tant que l'exécution intégrale des mesures ordonnées n'a pas été constatée. Ainsi, l'article R15-33-60 du code de procédure pénale précise que « si des poursuites sont engagées dans les cas prévus par le vingtième alinéa de l'article 41-2, le dossier concernant cette procédure et dans lequel sont, le cas échéant, précisées les mesures exécutées en tout ou partie par la personne est communiqué à la juridiction de jugement, afin qu'elle puisse en tenir compte, en cas de condamnation, dans le prononcé de sa décision ». Cette disposition réglementaire démontre le mécanisme de subsidiarité et de complémentarité institué entre la composition pénale et les autres modalités de réponse pénale. Pour inciter les parquets à utiliser ce mécanisme de complémentarité et de subsidiarité, la circulaire de la DACG en date du 16 mars 2004 a précisé l'articulation entre différentes modalités de réponse pénale. Elle préconise ainsi l'engagement systématique des poursuites par la voie ordinaire en cas d'échec de la composition pénale.

**344. La subsidiarité entre la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale et la procédure ordinaire.** En matière d'ordonnance pénale comme en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, le prévenu initialement poursuivi peut se retrouver secondairement devant le tribunal correctionnel à l'audience publique traditionnelle. En effet, la notification de l'ordonnance le juge validant sans débat contradictoire préalable les réquisitions écrites formulées par le procureur de la République ouvre au condamné et au ministère public une possibilité d'opposition qui aboutit, en cas d'exercice de cette voie de recours, au renvoi de l'affaire devant la juridiction compétente statuant en la forme ordinaire.

---

<sup>1092</sup> Cass. Crim., 20 novembre 2007, pourvoi n°07-82808

Comme le souligne André GUIDICELLI, « un retour à la procédure ordinaire devant le tribunal ou la juridiction de proximité étant possible en cas d'opposition du ministère public ou du prévenu »<sup>1093</sup>. Si l'opposition formée par le condamné ouvre l'éventualité d'un renvoi devant la juridiction de jugement, la saisine effective et formelle de celle-ci se fait soit par la convocation notifiée à l'opposant par l'officier de police judiciaire ou par greffier, soit par la citation à comparaître délivrée par voie d'huissier. De la sorte, l'orientation initiale en ordonnance pénale apparaît comme une simple étape d'un processus pénal qui peut déboucher sur une comparution en audience publique traditionnelle.

**345. Modulation et complémentarité des modalités de la réponse pénale.** En définitive, les illustrations données permettent de soutenir que l'apparente concurrence des procédures décrite par Jean DANET cache, en réalité, un mécanisme de complémentarité et de subsidiarité entre les différentes modalités de la réponse pénale mises en œuvre par les parquets. Le principe de cette complémentarité réside dans une logique de modulation et de graduation de la réponse pénale qui tient compte de la gravité des faits, des ressources de la juridiction et de la personnalité du prévenu. Cette logique de complémentarité et de subsidiarité s'inscrit dans la tradition utilitariste sous le principe d'*ultima ratio* du droit criminel qui préconise l'intervention de toute pénalité aux strictes proportions de sa nécessité. Dans les schémas d'orientation plus ou moins formalisé par les parquets, se trouve inscrite une sorte d'algorithme de cette modulation qui fait que, pour certains contentieux déterminés, on peut passer successivement de la composition pénale à la citation, en passant par l'ordonnance pénale et à la CRPC. C'est un traitement par pallier traduisant chacun un degré de pertinence de la réponse pénale prenant en compte la gravité et la complexité des faits, la personnalité de l'auteur, l'organisation et les moyens de la juridiction. Dans le contexte contemporain, le principe de l'opportunité de la réponse pénale induit, de ce fait, le principe de la graduation de la réponse pénale.

## 2). LE PRINCIPE DE LA GRADUATION DE LA REPONSE PENALE

**346. Les logiques de détermination du mode de poursuite.** Au stade de la transformation où se situe le système de traitement des délits, un constat d'évidence s'impose, les logiques qui déterminent le recours à tel ou tel mode de poursuite pour tel type de contentieux, dans chaque ressort ou pour telle procédure particulière, manquent de lisibilité. Déjà en 1969, A. Brian

---

<sup>1093</sup> André GIUDICELLI, « Repenser le plaider coupable », *Revue de science criminelle* 2005 p. 592

GROSMAN évoquait, dans le contexte de la justice pénale canadienne de l'époque, le cadre d'intervention du procureur de « la poursuite » qui, selon cet auteur, « agit souvent selon des impératifs d'ordre administratif ; il œuvre et prend ses décisions dans l'ambiance d'un milieu très particulier et dont il est tributaire. »<sup>1094</sup> La loi elle-même n'offre que des repères très partiels (*quantum* des peines encourues et prononçables, nature des infractions éligibles à telle modalité de poursuite, nécessité d'une reconnaissance préalable de culpabilité) pour identifier les logiques à l'œuvre dans l'utilisation des modes de poursuite. À bien des égards, cette réalité d'une multitude de possibilités de mode de poursuite offertes sans schéma de référence précis constitue le pendant naturel du principe de l'opportunité des poursuites qui laisse au ministère public la libre appréciation de la réponse pénale et de ses modalités. Pour autant, il paraît possible et nécessaire de repenser l'architecture de la réponse pénale à travers l'affirmation du principe de la graduation de la réponse pénale. Ce principe de graduation de la réponse pénale résulte de la combinaison des dispositions textuelles qui régissent la poursuite pénale avec des impératifs d'efficacité appréciés localement.

Le principe de la graduation de la réponse pénale institue un mécanisme d'individualisation de la réponse pénale (a). Ses modalités de mise en œuvre révèlent l'existence de paliers successifs dans la structuration de la réponse pénale (b). La formalisation au niveau de chaque parquet du schéma de cette graduation constituerait une avancée nécessaire pour la lisibilité de la réponse pénale (c).

#### a). DE L'INDIVIDUALISATION DE LA POURSUITE<sup>1095</sup> EN AMONT DE L'INDIVIDUALISATION DE LA PEINE

**347. Individualisation de la réponse pénale et principe de l'égalité des citoyens devant la loi pénale.** L'utilisation différenciée des modes de poursuites à travers l'application des politiques pénales locales peut apparaître comme une entorse au principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi pénale. Comme le souligne Hugues PORTELLI<sup>1096</sup>, « le principe d'égalité devant la justice est remis en cause par la pluralité des procédures, l'inégalité

---

<sup>1094</sup> Brian A. GROSMAN, « Le procureur de la poursuite criminelle : étude sur l'exercice du pouvoir de discrétion », *Les Cahiers de droit*, vol. 12, n° 2, 1971, p. 241-286

<sup>1095</sup> Le Professeur Jean PRADEL évoque « l'individualisation de la répression au stade de la poursuite », in *Procédure pénale*, 18 éd. CUJAS, 2015, p.572

<sup>1096</sup> Hugues PORTELLI, « Que reste-t-il du code de procédure pénale ? », <http://www.courdecassation.fr>

de traitement selon les tribunaux ». Le constat de l'inégalité territoriale induite par l'appropriation locale de la diversité des modes de poursuite est également souligné par Virginie GAUTRON qui indiquait que « l'hétérogénéité des pratiques d'orientation et de sanction génère, ou plutôt renforce, les risques d'inégalités entre justiciables. »<sup>1097</sup> Toutefois, dans une perspective de politique pénale locale explicitée et argumentée<sup>1098</sup>, les différences susceptibles d'être constatées d'un ressort à un autre et, quelques fois, au sein d'un même parquet, dans l'utilisation de l'éventail des possibilités de modes de poursuite qu'offre le code de procédure pénale et qui enrichit le principe de l'opportunité des poursuites, correspondent à des ordres de priorités dictés par des contingences locales et des profils individuels des prévenus. Cette adaptation aux réalités locales et aux situations individuelles n'est pas très différente de l'application par le juge du principe de l'individualisation de la peine prise dans la perspective utilitariste de rétribution et de prévention<sup>1099</sup>. Une étude publiée en 1975 sur « la diversification des sentences » concluait ainsi « qu'il paraît exister donc une aspiration des juges vers une redistribution et un élargissement de la gamme de solutions dont il disposent, afin de tenir compte de différentes sortes de préservation sociale opérationnalisées selon la classification des délinquants, et modulées secondairement d'après le contexte de ces délinquants (socio-professionnel et familial ou personnel), la classification des affaires et la considération de l'actualité d'une forme de criminalité. »<sup>1100</sup>

**348. Graduation et individualisation de la réponse pénale.** En effet, la situation de diversité des modes de réponse offerts au parquet préfigure la graduation des sanctions à laquelle fait recours les formations de jugement. Or, le principe de l'individualisation de la peine « tenant compte des circonstances propres à l'espèce »<sup>1101</sup> est jugé non contraire au principe constitutionnel d'égalité, dès lors qu'il traduit l'application aux données de l'espèce des principes de nécessité et de proportionnalité de la peine<sup>1102</sup> proclamé par l'article 8 de la

---

<sup>1097</sup> Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 06 juin 2015. URL : <http://champpenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champpenal.8715

<sup>1098</sup> Camille MIANSONI, « Politique pénale et management des juridictions ou la politique pénale comme composante du projet de juridiction », *AJ Pénal* septembre 2012, pp448-451

<sup>1099</sup> Par Christian DEBUYST, Françoise DIGNEFFE, Alvaro P. PIRES, *Histoire des savoirs sur le crime et la peine: 2. La rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, Larquier 1998

<sup>1100</sup> C. FOUGERON, « Note sur la diversification des sentences », *EDP* n°11, SEPC 1975

<sup>1101</sup> Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 à propos de la Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie

<sup>1102</sup> Isabelle DREAN-RIVETTE, *La personnalisation de la peine dans le code pénal*, L'Harmattan, 2005

déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>1103</sup>. Comme l'exposait déjà R. GARRAUD<sup>1104</sup>, la manière « concrète et subjective » par laquelle le juge, bénéficiant d'un pouvoir « arbitraire » dans l'application des peines, « détermine quelle peine doit encourir tel meurtrier, tel voleur, tel incendiaire », s'oppose à la manière « abstraite ou objective » par laquelle le législateur fixe dans la généralité la nature et le *quantum* de la peine encourue. De la même façon, le ministère public a à opérer une application sélective de la palette des modalités de poursuite définies de manière « abstraite et objective » par le législateur.

**349. L'individualisation de la réponse pénale comme orientation de la politique criminelle.** L'affirmation d'un principe d'individualisation de la réponse pénale constitue désormais l'une des orientations de la politique criminelle contemporaine. Ce principe, qui se déduisait surtout de l'observation de la pratique des parquets, est désormais consacré officiellement en tant que l'une des orientations de la politique criminelle. En effet, la circulaire de politique pénale du garde des sceaux en date du 19 septembre 2012 développe très clairement la théorie de l'individualisation de la réponse pénale en soulignant que : « dans un souci d'efficacité qui doit en permanence guider l'action des parquets, il appartient à chacun de veiller à la pertinence de la réponse pénale. Ainsi, chaque infraction poursuivable considérée doit donner lieu à une réponse pénale adaptée, y compris par le recours aux alternatives aux poursuites. Le large éventail de réponses pénales disponibles, dont ces procédures alternatives, est en effet de nature à permettre systématiquement une suite pénale la plus adaptée possible à la situation. Le choix de la réponse pénale, et notamment du mode de poursuites, doit donc être fait avec un souci constant d'individualisation et ce, y compris dans un contexte d'urgence »<sup>1105</sup>. Il résulte de cette déclaration, non seulement l'idée que la diversification des modes de poursuites et, plus largement, l'extension des modalités de la réponse pénale constituent un élément participant du systématisme pénal en ce qu'elles élargissent les possibilités de réponse pour chaque fait de délinquance, mais aussi qu'elle marque l'énoncé d'un principe traduisant une certaine conception du procès pénal. Cette conception illustre le rééquilibrage des pouvoirs et des rôles entre le procureur de la République et le juge dans le cadre du procès pénal. Dans la mesure où l'évolution des pouvoirs du procureur de la République est marquée par la reconnaissance de sa capacité de prédétermination de la peine à travers le choix de la modalité

---

<sup>1103</sup> Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 à propos de la loi des finances pour 1988

<sup>1104</sup> R. GARRAUD, *Précis de droit criminel*, 11<sup>ème</sup> édition, Recueil Sirey, 1912, n°189

<sup>1105</sup> Circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012, JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 16225

de la réponse pénale, c'est en toute logique que se trouve opéré un transfert symétrique de la possibilité d'individualisation traditionnellement dévolue au juge. L'individualisation de la réponse pénale constitue dès lors l'un des effets de la centralité du procureur de la République amorcée et amplifiée par la marginalisation du juge d'instruction dans la mise en état des affaires pénales.

**350. La justification de la réponse pénale graduée.** Au-delà des prescriptions légales qui précisent les conditions techniques de recours aux différentes modalités de poursuites, ce qui légitime la différence de traitement de situations similaires dans la phase d'orientation des procédures, c'est la motivation qui l'accompagne. Virginie GAUTRON<sup>1106</sup> évoque « une dynamique de graduation des réponses pénales » observée dans la pratique des parquets. La question de la motivation du choix d'une orientation de la procédure vers telle ou telle autre réponse pénale se pose dans les mêmes termes que la question de la motivation du choix de la peine par le juge en vertu du principe de l'individualisation de la peine posé par l'article 132-24 du code pénal. Sur le fondement des dispositions de l'article 132-24 du code pénal, la cour d'appel de DOUAI a ainsi sévèrement critiqué le choix d'une modalité de poursuite, en l'espèce la comparution immédiate, en arguant de l'insuffisance des éléments sur la personnalité du délinquant nécessaire à l'appréciation de la juste peine<sup>1107</sup>. De la même manière que l'appréciation par le juge de la peine à prononcer relève de son pouvoir souverain dans les limites de la nature et du *quantum* de la peine définies par la loi, l'appréciation par le ministère public relève de son pouvoir d'opportunité dont le choix de la modalité de poursuites constitue l'une des facettes. Du reste, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, l'application du principe d'individualisation de la peine se concilie avec les autres principes qui garantissent l'effectivité de la répression des infractions<sup>1108</sup>.

**351. Déterminisme du mode de poursuite sur la nature et le quantum de la sanction.** L'individualisation de la réponse pénale apparaît comme le prélude à l'individualisation de la

---

<sup>1106</sup> Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 06 juin 2015. URL : <http://champpenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champpenal.8715

<sup>1107</sup> Claire SAAS, « Les insuffisances de la procédure de comparution immédiate sur la sellette », *AP Pénal*, septembre 2012, p.476, commentaire sous DOUAI, 4<sup>e</sup> ch., 14 décembre 2011, n°11/01060 et n°10/01045 (deux espèces)

<sup>1108</sup> Cons. const. 19 janvier 1981, n°80-127 DC

peine. Cette approche s'inscrit dans le double postulat selon lequel le choix du mode de poursuite a un impact sur la nature et le *quantum* de la peine prononcée par le juge et l'efficacité de la réponse dépend aussi de l'évaluation pré-sentencielle faite par le parquet au sujet de la personnalité du prévenu et de la gravité des faits reprochés. Le déterminisme du mode de poursuite sur la nature et le *quantum* de la peine paraît évident lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, d'ordonnance pénale ou de composition pénale. En effet, dans chacun de ces modes de poursuite, les peines susceptibles d'être prononcées sont soit plafonnées, soit limitativement énumérées. Ainsi, les peines d'emprisonnement prononcées dans le cadre de la procédure sur reconnaissance préalable de culpabilité ne peuvent être supérieure à un an, ni excéder la moitié de la peine d'emprisonnement encourue. Les peines prononçables dans le cadre de l'ordonnance pénale limitativement définies par l'article 495-1 du code de procédure pénale. Les mesures encourues dans le cadre de la composition pénales sont quant à elles énumérées à l'article 41-2 du code de procédure pénale.

Il apparaît que l'impact de la modalité de poursuite sur la nature et le *quantum* de la peine est également perceptible lorsque les poursuites sont engagées selon des modalités ayant un champ d'intervention universel comme la citation directe et toutes ses variantes et ne prescrivant aucune limitation de la peine prononçable. Le cas de la comparution immédiate est emblématique en ce que sa mise en œuvre est perçue comme prédéterminant le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme, le plus souvent assortie d'un mandat de dépôt. Michel REDON a observé en matière de comparution immédiate « ... une jurisprudence en moyenne plus sévère que si la même affaire avait été soumise au tribunal correctionnel selon un autre mode de poursuite. On a souvent vu en effet l'immédiateté de la réponse pénale entraîner une aggravation de la sanction. »<sup>1109</sup>

**352. La dimension substantielle de l'orientation des procédures.** Le choix du mode de poursuite n'est pas seulement le prélude à l'application d'une pénalité. Il constitue déjà un élément fondamental du processus de la répression. La mise à jour de la corrélation entre le mode de poursuite et la nature, voire le *quantum*, de la peine permet d'affirmer « la dimension

---

<sup>1109</sup>Michel REDON, « La gestion pragmatique de la comparution immédiate par les magistrats », *AJ Pénal* 2011 p. 16

substantielle »<sup>1110</sup> de l'orientation des procédures. Cette dimension substantielle exprime à la fois l'idée que le choix du mode de poursuite n'est pas seulement une question procédurale (la saisine de la juridiction) mais aussi une question de fond en ce qu'elle prédétermine la décision juridictionnelle à venir et l'idée que l'orientation de la procédure par la graduation qu'elle induit, entre poursuite et alternatives aux poursuites, comporte en soi la perspective d'une sanction ou d'une mesure à vocation éducative ou préventive<sup>1111</sup>.

**353. L'idée d'individualisation de la réponse pénale au stade de la poursuite dans la doctrine.** Dans la doctrine, le principe de l'individualisation de la réponse pénale avait déjà été mis en lumière, sans toutefois que l'étendue de ses conséquences ne soient évaluée au regard de son impact sur le procès. Jean-Paul JEAN expliquait, notamment, que le procureur de la République « peut choisir parmi une palette de solutions procédurales pour adapter ses réponses au type et à la gravité de l'infraction, à la personnalité de l'auteur... »<sup>1112</sup>

Cette idée d'individualisation de la réponse pénale est également apparue dans les travaux préparatoires et la documentation issue de la « conférence de consensus sur la prévention de la récidive ». La fiche n° 2 intitulée : « l'orientation de la procédure et ses conséquences sur le choix de la sanction »<sup>1113</sup> s'interrogeait sur les enjeux de l'orientation des procédures dans la problématique de la lutte contre la récidive en indiquant, « il s'agit de savoir s'il faut maintenir l'idée d'une graduation presque systématique des orientations processuelles opérées par les parquets en cas de récidive ou s'il y a lieu d'apprécier plus finement la réponse processuelle à donner, selon les situations individuelles grâce à des rapports pré-sententiels et des informations sur la personnalité qui seraient plus élaborés ».

**354. Individualisation de la réponse pénale et statut du ministère public.** Ainsi donc, en amont de l'individualisation de la peine laissée aux mains du juge, s'est finalement construit,

---

<sup>1110</sup> Sylvie GRUNVALD, « Choix et schémas d'orientation », Communication au colloque « Une évaluation de l'administration de la justice pénale : les nouveaux traitements des délits », Nantes, le 7 février 2013

<sup>1111</sup> Sylvie GRUNVALD, Choix et schémas d'orientation, Communication au colloque « Une évaluation de l'administration de la justice pénale : les nouveaux traitements des délits », Nantes, le 7 février 2013

<sup>1112</sup> Jean-Paul JEAN, « De l'efficacité en droit pénal », in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire. Mélanges offerts à Jean PRADEL*, éd. CUJAS, 2006

<sup>1113</sup> <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/01/fiche-2-orientation-de-la-procedure-et-consequences-sur-le-choix-des-sanctions.pdf>

dans le sillage du principe de l'opportunité des poursuites et du fait de la diversification des modes de traitement des infractions progressivement instituée par le code de procédure pénale, « une certaine individualisation au stade des poursuites »<sup>1114</sup>. L'institution du Bureau d'ordre national automatisé par la loi du 9 mars 2004<sup>1115</sup> permettant de disposer sur l'ensemble du territoire d'un accès aux informations relatives à la situation pénale d'une personne en plus de celles fournies par la casier judiciaire national, participe de cette volonté d'offrir au parquet les moyens d'une véritable individualisation de la réponse pénale. La cohérence de cette approche d'une individualisation à double entrée : celle du mode de poursuite évaluée par le parquet et celle de la peine proclamée par le juge tient à deux dimensions. D'une part, comme le souligne très justement Guillaume CHETARD, « du point de vue de la théorie des libertés, en effet, une étude consacrée à la proportionnalité pénale n'est pertinente que si elle appréhende le droit criminel comme un ensemble. Les incriminations, les sanctions, les formes des poursuites, constituent un réseau de limitations des libertés qui partagent leurs justifications et n'ont de sens que si elles sont reliées les unes aux autres. »<sup>1116</sup> D'autre part, la reconnaissance pour les magistrats du ministère public, à l'identique de leurs collègues du siège, de la qualité de membres à part entière de l'autorité judiciaire gardienne, aux termes de l'article 66 de la constitution<sup>1117</sup>, de la liberté individuelle<sup>1118</sup>, résout la difficulté d'une prédétermination du débouché judiciaire des procédures par le fait de l'individualisation opérée dans la phase d'orientation. L'émergence de l'idée d'une individualisation de la réponse pénale opérée par le parquet est un indicateur sérieux sur la compréhension de la transformation du rôle du ministère public dans le procès pénal. Offrir au procureur de la République les outils

---

<sup>1114</sup> Frédéric DEBOVE, François FALLETTI et Thomas JANVILLE, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 4<sup>ème</sup> édition, PUF 2012, p. 498

<sup>1115</sup> Article 48-1 du CPP

<sup>1116</sup> Guillaume CHETARD, *La proportionnalité de la répression en droit constitutionnel français*, Mémoire pour le Master de droit, Université de Strasbourg, 2012

<sup>1117</sup> Ainsi, « ...l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet » (cf. CC 93-326 du 11.08.1993, § 5) de même, dans sa décision n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011 (M. Abderrahmane L.) du 30 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a rappelé que : « Considérant que l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet ; V. aussi, « Le parquet autorité judiciaire : le Conseil constitutionnel réitère ! », 6 mai 2011, <http://forum-penal.dalloz.fr/2011/05/06/le-parquet-autorite-judiciaire-le-conseil-constitutionnel-reitere/>

<sup>1118</sup> Marc ROBERT, « L'Autorité judiciaire, la Constitution française et la Convention européenne des droits de l'homme », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 3/2011 (N°32), P. 24-4 URL : [www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2011-3-page-29.htm](http://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2011-3-page-29.htm)

nécessaires à une individualisation de sa décision sur l'orientation des procédures, c'est admettre le statut quasi juridictionnel de ses décisions. Dans cette perspective, le débat sur le statut du ministère public français trouve une résonance particulière si l'on considère que l'exercice de la mission traditionnelle de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique ne constitue plus seulement une étape de transition du procès pénal, entre la phase policière vers la phase juridictionnelle, mais, un moment déterminant du procès pénal qui engage dans le fond l'issue de ce procès.

Ainsi donc, la nécessaire individualisation de la poursuite, répondant au principe de graduation de la réponse pénale, marque une évolution du rôle du ministère public aussi remarquable que celle qui a abouti au XIX<sup>ème</sup> siècle à l'émergence du principe de l'opportunité des poursuites. L'individualisation de la réponse pénale constitue donc un prolongement du principe de l'opportunité des poursuites.

Une réponse pénale graduée suppose, dans sa mise en œuvre, la définition d'un schéma d'orientation des procédures intégrant les différents paliers de cette graduation.

#### b).- DES MODALITES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA GRADUATION DE LA REPONSE PENALE

**355. Graduation et structuration de la réponse pénale.** Le principe de la graduation de la réponse pénale repose sur l'idée selon laquelle chaque réponse pénale donnée dans une affaire particulière doit tenir compte de la gravité des faits et de la personnalité de l'auteur tout en s'insérant dans un schéma de réponse pénale localement défini. C'est un principe qui postule une structuration de la réponse pénale à l'échelle d'un ressort dans un souci de lisibilité et d'efficacité de l'action répressive. Cette structuration s'avère d'autant nécessaire que « l'on peut craindre que la justice pénale n'apparaisse brouillée ou déformée, que les repères traditionnels ne s'estompent au profit d'images par trop diversifiées. »<sup>1119</sup>

Parallèlement à la diversification des modalités de la réponse pénale et à l'élargissement des champs d'intervention de chacune des modalités, s'est affirmée, à travers les pratiques des parquets sur le terrain, une approche de la graduation de la réponse pénale induite, de fait, par

---

<sup>1119</sup> Marie-Elisabeth CARTIER, « Les modes alternatifs de règlement des conflits en matière pénale », *Revue générale des procédures*, Janvier-mars 1998, p.9

la multiplication des voies d'orientation des procédures pénales et désormais officiellement reconnue par la chancellerie comme l'un des objectifs de la politique pénale<sup>1120</sup>. Dès l'instant où s'offre au procureur de la République une multitude de modalités de traitement des procédures pénales couvrant des champs variables et s'appliquant selon des modalités également spécifiques, l'ordonnancement de tout schéma logique dans le choix des modes de poursuite crée nécessairement une graduation de la réponse pénale.

**356. Une structuration de la réponse pénale de fait constatée sur le terrain.** Cette approche d'une réponse pénale graduée est ainsi mise en lumière par des travaux de recherche empirique menés sur le terrain au plus près des pratiques parquetières. Les travaux de l'équipe de recherche nantaise sous la direction de Jean DANET<sup>1121</sup> ont ainsi démontré que les choix d'orientation des procédures aboutissaient à créer une structure hiérarchisée de la réponse pénale. Loin d'en rechercher les motivations ou les logiques dans des déterminants extérieurs ou purement subjectifs, les choix parqueters sont en réalité et d'abord dictés par la structuration induite de façon insidieuse par le code de procédure pénale lui-même. Ainsi, les principaux facteurs objectifs de discrimination entre les différents modes de poursuite sont : la nature de l'infraction, la nature et le *quantum* de la peine ou de la mesure encourue ou prononçable, le délai de mise en œuvre et la complexité de cette mise en œuvre. Par exemple, le choix entre la citation directe ou ses variantes<sup>1122</sup>, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et l'ordonnance pénale est d'abord conditionné par la nature de l'infraction et la nature de la peine prononçable. Le choix de la modalité de la réponse pénale s'opère donc dans un double jeu d'impératifs légaux (déterminants objectifs) et de considérations pratiques dictées par les réalités locales (déterminants subjectifs). Les choix opérés par le procureur de la République intègrent ces données pour la définition des orientations de sa politique pénale.

---

<sup>1120</sup> La circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012 affirme que « la diversification des orientations pénales doit être accrue. Le choix des modes de poursuites, des peines requises et des modalités d'exécution des peines doivent systématiquement veiller à poursuivre cette pluralité d'objectifs... Le large éventail de réponses pénales disponibles, dont ces procédures alternatives, est en effet de nature à permettre systématiquement une suite pénale la plus adaptée possible à la situation. Le choix de la réponse pénale, et notamment du mode de poursuites, doit donc être fait avec un souci constant d'individualisation et ce, y compris dans un contexte d'urgence »

<sup>1121</sup>Cf. *Les Cahiers de la justice* 2013/4, Dossier : « Dix ans de traitement des délits (2000 -2010) », pp17-74

<sup>1122</sup> Il s'agit de la convocation par officier de police judiciaire, la convocation par chef d'établissement et la convocation par greffier prévues à l'article 390-1 du CPP

La réalité des pratiques de traitement des délits ainsi observées dans les différents ressorts montre déjà que les parquets conçoivent et mettent en œuvre une structure graduée de leur réponse pénale. Virginie GAUTRON évoque « une stratégie de riposte graduée »<sup>1123</sup> mise en place par les procureurs de la République dans un souci de « recherche d'une adaptation qualitative de la réponse pénale. »<sup>1124</sup>

**357. La nouvelle architecture de la réponse pénale.** Certains mécanismes de la « troisième voie » mis en place dans le cadre de la réponse pénale s'identifient davantage « comme une nouvelle forme d'exercice des poursuites »<sup>1125</sup>. La notion d'action publique se trouve de ce fait bouleversée dans l'un de ses éléments essentiels : la saisine d'un juge. Si l'action publique tout comme l'action civile tend à la saisine d'un juge<sup>1126</sup>, la nouvelle action publique telle qu'elle se dessine dans la pratique judiciaire s'articule autour de paliers successifs pouvant aboutir à la décision du juge pénal. La graduation de la réponse pénale se manifeste donc par l'institution de paliers structurés dans l'administration de la réponse pénale. Ces paliers sont déterminés à la fois par la gravité de l'infraction évaluée au regard du préjudice causé et/ou du quantum de la peine encourue, la personnalité de l'auteur et l'appréciation utilitariste faite par le ministère public du type de réponse appropriée. Devrait également être prise en compte, dans la détermination des paliers de la réponse pénale, la nature et la force plus ou moins contraignante des mesures proposées dans le cadre des alternatives aux poursuites. Ces paliers illustrent, d'une certaine manière, la compréhension du procès pénal en tant que démarche inspirée par une sorte de rationalité « communicationnelle »<sup>1127</sup>. Ainsi, pour un même délit constaté, on peut passer du rappel à la loi à la composition pénale, puis à l'ordonnance pénale ou à la CRPC, avant une traduction devant le tribunal correctionnel dans sa forme classique.

---

<sup>1123</sup> Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 06 juin 2015. URL : <http://champpenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champpenal.8715

<sup>1124</sup> Idem

<sup>1125</sup> FELTZ François, « La nouvelle action publique », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2003

<sup>1126</sup> Cf. *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 13<sup>e</sup> éd.

<sup>1127</sup> Heike JUNG, « Formes et modèles du procès pénal – sauvegardes contre la manipulation ? », *Les conférences du Collège de France*, <http://conferences-cdf.revues.org/199>. L'auteur renvoie à la théorie de l'agir communicationnel de J. HABERMAS ; V. aussi Benoit FRYDMAN appelle le « tournant procédural, le contrôle du respect des garanties du procès équitable, sous la haute autorité de la Cour européenne des Droits de l'Homme », L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice, in MBONGO Pascal (dir.), *La qualité des décisions de justice, actes du colloque de Poitiers*, Ed. du conseil de l'Europe

Partant du constat des pratiques initiées sur le terrain, la question est désormais posée pour repenser l'architecture de la réponse pénale en énonçant comme principe celui de sa graduation. Cela suppose d'abord d'apporter une consécration légale nette à la notion de « réponse pénale ». En effet, si la notion de « réponse pénale » est très présente dans le discours officiel, notamment à travers les instructions de politique pénale<sup>1128</sup>, sa timide apparition à l'article 6 de loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 dans sa version issue de l'article 131 de la loi de finances pour 2003<sup>1129</sup> ne lui a pas donné toute la place qu'elle mérite en tant que notion essentielle dans le traitement effectif des phénomènes de délinquance et en tant qu'expression du principe de l'opportunité des poursuites.

### c).- LES PALIERS DE LA GRADUATION DE LA REPONSE PENALE

On peut schématiquement et de façon prospective esquisser quatre paliers ou quatre niveaux dans la structure de la réponse pénale.

**358. Premier palier : les alternatives aux poursuites non juridictionnelles de l'article 41-1 du code de procédure pénale.** Le premier palier est constitué des alternatives aux poursuites inscrites à l'article 41-1 du code de procédure pénale. Il s'agit de mesures alternatives non juridictionnelles en qu'elles ne nécessitent l'intervention d'un juge. Ce premier niveau pourrait lui-même être réparti en deux catégories de mesures. La première catégorie regrouperait les mesures à vocation éducative et socialisante pour le délinquant. On peut ranger dans cette première catégorie des mesures comme le rappel à la loi, la médiation pénale, l'obligation d'accomplissement d'un stage etc... Il s'agit de l'ensemble des mesures qui ont pour ambition d'aider le délinquant soit à comprendre et à assimiler les règles de la vie sociale, soit à être sensibilisé sur les dangers ou, plus largement, les enjeux de sa situation sanitaire, sociale ou personnelle. La deuxième catégorie regrouperait les mesures impliquant pour la personne concernée une obligation d'action comportant, le cas échéant, des conséquences patrimoniales et tendant soit à la réparation du préjudice causé par l'infraction, soit à la régularisation de la

---

<sup>1128</sup> V. notamment la circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des sceaux, JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 16225

<sup>1129</sup> L'article 6 de la loi du 9 septembre 2002 dans sa version issue de l'article 131 de la loi de finances pour 2003 précisait que l'évaluation de l'exécution de cette loi porterait notamment sur «... - l'efficacité de la réponse pénale à la délinquance et en particulier celle des mineurs ». Cet article 6 a été abrogé par l'article 69 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

situation résultant de la commission de l'infraction. On range dans cette catégorie des mesures telles que la régularisation de la situation au regard des lois et des règlements, la réparation du préjudice, l'obligation de résider hors du domicile familial, etc....

**359. Deuxième palier : les alternatives aux poursuites « juridictionnelles ».** Ces alternatives aux poursuites se caractérisent par le fait que leur mise en œuvre nécessite la saisine, puis la décision d'un juge. Ce deuxième palier se compose de la composition pénale, de la convention judiciaire d'intérêt public<sup>1130</sup>, de la transaction par officier de police judiciaire instituée par l'article 41-1-1 du code de procédure pénale issu de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales<sup>1131</sup> et de l'amende délictuelle forfaitaire instituée par l'article 495-17 du code de procédure pénale issu de la loi du 18 novembre 2016<sup>1132</sup> de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle. Ces trois modalités de réponse pénale se caractérisent notamment par leur statut semi-juridictionnel en ce qu'elles nécessitent l'intervention d'un juge qui les valide. A la différence des mesures prévues à l'article 41-1 CPP, la composition pénale, la convention judiciaire d'intérêt public et la transaction par officier de police judiciaire (la TOPJ) comportent une dimension sanctionnatrice affirmée. En revanche, il s'agit de procédures qui sont soumises à un traitement de type « administratif », n'impliquant en principe aucune comparution de la personne mise en cause devant le juge.

**360. Troisième palier : les poursuites alternatives.** Le troisième palier de la graduation de la réponse pénale est constitué par les modalités de poursuite par la voie de l'ordonnance pénale (OPD) et de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Ces deux modalités de réponse pénale aboutissent à des décisions qui ont la force exécutoire des jugements correctionnels. En effet, le quatrième alinéa de l'article 495-3 CPP dispose « qu'en l'absence d'opposition, l'ordonnance est exécutée suivant les règles prévues par le présent code

---

<sup>1130</sup> Prévues à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale ; V. Pauline DUFOURQ, « La convention judiciaire d'intérêt public : apports de ce nouveau dispositif transactionnel » *Dalloz actualité* – 12 mai 2017

<sup>1131</sup> Loi n°2014-896 du 15 août 2014, JO du 17 août, p. 13647

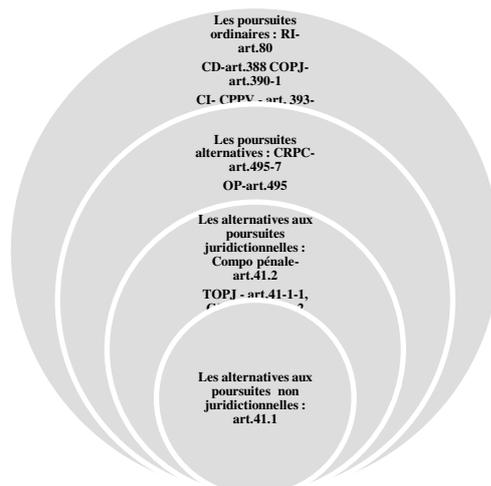
<sup>1132</sup> Art. 495-17 CPP : « Lorsque la loi le prévoit, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle dans les conditions prévues à la présente section.

*Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si le délit a été commis par un mineur ou en état de récidive légale ou si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. »*

pour l'exécution des jugements correctionnels ». L'article 495-11 alinéa 2, pour sa part, indique que « l'ordonnance a les effets d'un jugement de condamnation ». Il s'agit de poursuites alternatives en ce que tout débouchant sur des décisions ayant force de jugement, elles ne nécessitent pas un jugement rendu après débat contradictoire. Ils se singularisent aussi par une délimitation légale du champ de leur intervention<sup>1133</sup> ainsi que du *quantum* des peines prononçables. Ce sont aussi des poursuites dites alternatives impliquant soit une absence de comparution physique du prévenu, dans le cas de l'ordonnance pénale délictuelle (OPD), soit une comparution non ritualisée, dans le cadre de la CRPC.

**361. Quatrième palier : les poursuites ordinaires.** Enfin, le quatrième niveau, regroupe les poursuites traditionnelles impliquant la tenue d'une audience publique et la comparution physique du prévenu. Il est constitué des poursuites exercées par la voie de la citation directe, de la COPJ, de la comparution immédiate, de comparution par procès-verbal et du renvoi par la juridiction d'instruction. Il s'agit des modalités de poursuite qui incarnent le procès ordinaire avec, toutefois, une distinction entre les modes de comparution à délai encadré que sont la comparution immédiate et la comparution par procès-verbal, et les modes de comparution de droit commun que sont la citation directe, la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) et le renvoi par l'ordonnance de la juridiction d'instruction.

**362. Schéma de la Graduation de la réponse pénale**



<sup>1133</sup> Après l'extension du champ de la CRPC introduite par l'article 27 de la loi 2011-1862 du 13 décembre 2011, cette modalité de poursuite est utilisable désormais par la quasi-totalité des délits, à l'exception de délits énumérés à l'article 495-6 du CPP et de quelques autres listés.

La structuration de la réponse pénale en quatre paliers illustre la nécessité d'un schéma légal cohérent organisant les règles et l'articulation de différents niveaux. Elle évoque aussi l'intérêt de bâtir, au plan local, des cadres qui inscrivent la réponse pénale dans une démarche de transparence<sup>1134</sup>, prélude à une application étendue du principe du contradictoire dans la phase d'orientation des procédures<sup>1135</sup>.

**363. Graduation et lisibilité de la réponse pénale.** La question que pose en pratique, mais aussi sur le plan théorique, cette graduation de la réponse pénale est celle de sa lisibilité pour le citoyen et le justiciable. Dans un schéma démocratique d'égalité des citoyens devant la loi pénale, l'enjeu des déterminants de l'orientation des procédures pénales consiste à rechercher le moyen de rendre lisible et donc prévisible les choix d'orientation opérés par le ministère public. Ce débat fondamental est loin d'être abouti.<sup>1136</sup>

**364. Mode de poursuite et type de pénalité.** Emerge ici l'idée que chaque mode de poursuites reflète un niveau déterminé dans la gradation de la réponse judiciaire au phénomène criminel. Tout se passe comme si le choix de la modalité de poursuite est aussi le choix d'un degré de fermeté de la réponse pénale. Denis MONDON évoque à ce sujet « la dureté des voies de poursuite. »<sup>1137</sup> Contrairement à ce qui paraît être une évidence, le choix d'un mode de poursuite n'est pas seulement dicté par la recherche d'une plus ou moins grande célérité dans le dénouement du procès pénal. En réalité, la modalité de la poursuite constitue déjà, en soi, un élément substantiel de la réponse judiciaire avant même l'éventuelle intervention de la peine, puis de son exécution.

**365. Graduation de la poursuite et graduation de la sanction.** On assiste dès lors à un phénomène singulier qui fait que la règle de procédure se pare des attributs et des buts de la

---

<sup>1134</sup> V. ci-dessous, à propos des schémas d'orientation

<sup>1135</sup> Emmanuel DAOUD – Adélaïde JACQUIN, « L'effectivité du principe du contradictoire », *AJ pénal* 2016, P.112

<sup>1136</sup> Le rapport de la commission de modernisation de l'action publique présidée par Monsieur le Procureur général NADAL (*Refonder le ministère public*, rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, novembre 2013) a retenu comme l'un des dix objectifs de la refondation du ministère public, le fait de « redonner du sens et de la lisibilité à la politique pénale »

<sup>1137</sup> Denis MONDON, « Pour une approche systémique de la politique pénale ? », *AJ Pénal* septembre 2012, pp442-447

règle pénale de fond dont elle n'apparaissait être selon, la conception classique, que le simple instrument de la mise en œuvre. En effet, comme le soulignaient R. et P. GARRAUD, « le but de la procédure pénale est d'assurer la complète manifestation de la vérité judiciaire en protégeant, par les formalités dont elle entoure la poursuite, l'instruction et le jugement, l'intérêt de l'accusation et l'intérêt de la défense »<sup>1138</sup>. Or, en véhiculant en lui-même la valeur d'efficacité et parfois de fermeté de la répression qui s'attache en principe au texte d'incrimination, le mode de poursuite et la règle qui le pose deviennent une pièce maîtresse de la stratégie de lutte contre la criminalité. Il ne s'agit plus seulement d'adopter des textes qui définissent des incriminations et en définissent les pénalités. Il est tout aussi important d'offrir à l'autorité chargée des poursuites des cadres procéduraux susceptibles de garantir par eux-mêmes l'efficacité attendue de la règle de fond. Sur le plan fondamental, la doctrine a pu souligner à ce sujet « la relativité nouvelle de la distinction » entre règles de fond et règles de forme en mettant en évidence le constat selon lequel « la procédure pénale n'est plus seulement une garantie formelle ; elle devient, par elle-même, un enjeu substantiel. »<sup>1139</sup> C'est également ce qu'évoque l'idée que « le procès lui-même dans sa globalité est l'objet d'un droit fondamental »<sup>1140</sup>

L'intérêt évident que suscite la problématique de l'égalité d'application de la loi pénale sur l'ensemble du territoire et à l'égard de tous les citoyens, pose la question de la construction des cadres d'action du ministère public sur le terrain. Par ailleurs, elle soulève la question de la détermination de la réponse pénale à l'égard de parcours délinquants qui semblent parfois créer une sorte de prédétermination de la modalité de poursuite et de la sanction pénale elle-même.

### 3). – LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE DE LA REPOSE PENALE

**366. De la proportionnalité en droit pénal.** En dehors de la sphère du droit public et, en particulier, du contrôle de constitutionnalité des lois, où le principe de proportionnalité semble avoir rencontré des applications très marquées<sup>1141</sup>, le principe de proportionnalité trouve

---

<sup>1138</sup> Cf. *Précis de droit criminel*, cité par <http://www.le droitcriminel.fr>

<sup>1139</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, 6<sup>ème</sup> éd., Litec, 2010, p.8

<sup>1140</sup> S. GUINCHARD, *AJDA* 1998, p.191

<sup>1141</sup> 5<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'institution de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (A.C.C.P.U.F.), « La proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle », Libreville 8-13 juillet 2008, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/Bilan\\_2008/](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/Bilan_2008/); Valérie GOESEL-

également des applications en droit pénal<sup>1142</sup>. Pour autant, les contours d'un principe de proportionnalité de la poursuite sont loin d'être définis. S'agissant d'un principe directeur appliqué à la poursuite, entendu comme un ensemble de prescriptions qui encadrent et guident l'action du procureur de la République dans le choix de la réponse pénale, plusieurs questions se posent. Quel est le fondement de cette proportionnalité ? Et, au-delà de son fondement juridique, quelle est sa consistance ? Quel rapport entretient ce principe avec les principes du procès équitable ? Enfin, quel rôle joue le principe de proportionnalité dans l'allocation et la gestion des moyens alloués au traitement des dossiers pénaux ?

Pour tenter de répondre à ces questions, il est nécessaire d'examiner les sources du principe de la proportionnalité de la poursuite (1), avant de décrire sa consistance et sa portée dans l'exercice de la fonction de poursuite (2). Le principe de proportionnalité entretient des rapports étroits avec les principes du procès équitable (3) qui méritent d'être examinés. Dans son application effective, le principe de proportionnalité trouve une déclinaison dans le cadre de la rationalisation de la gestion des moyens alloués à la juridiction (4).

#### a).- LES SOURCES DE LA PROPORTIONNALITE DE LA POURSUITE

**367. Des origines européennes du principe de proportionnalité.** On évoque les origines européennes du principe de proportionnalité pour signaler à la fois les conditions de son émergence en Allemagne et en Suisse et pour mettre en avant le rôle des instances européennes dans sa promotion et son expansion dans les autres pays, y compris en France<sup>1143</sup>. En effet, dans son application contemporaine ainsi que dans les perspectives de son extension, le principe de la proportionnalité trouve son fondement dans les principes européens dégagés par la convention européenne des droits de l'homme (CEDH). A propos de la Cour européenne des droits de l'homme, Michel FROMONT<sup>1144</sup> souligne que « de nombreuses dispositions de la

---

LE BIHAN, « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », *Cahier du Conseil constitutionnel* n° 22 (Dossier : Le réalisme en droit constitutionnel) - juin 2007 ; Rhita BOUSTA, « Contrôle constitutionnel de proportionnalité. La spécificité française à l'épreuve des évolutions récente », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011/4 (n° 88)

<sup>1142</sup> Emmanuel DREYER (sous la dir.), « La proportionnalité en droit pénal », (dossier spécial), *Gazette du Palais* - 24/10/2017 - n° 36

<sup>1143</sup> Michel FROMONT, « Le principe de proportionnalité », *AJDA* 1995, p.156

<sup>1144</sup> Michel FROMONT, « Le principe de proportionnalité », *AJDA* 1995, p.156

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen (§ 2 des articles 8, 9,10 et 11 de la Convention, § 3 de l'article 2 du Protocole 4) posent le principe de proportionnalité sous la forme suivante : il ne peut y avoir d'ingérences dans l'exercice d'un droit ou de restrictions apportées à une liberté que si celles-ci constituent des “mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui” (formule employée par les articles 9 et 11, les articles 8 et 10 constituant de simples variantes). » Mais, le principe de proportionnalité est également reconnu par le droit de l'Union Européenne, dans une acception qui renvoi au dosage en termes de nécessité et d'intensité dans les interventions des institutions communautaires<sup>1145</sup>, comme un principe communautaire dont la primauté sur le droit interne n'est pas discutable<sup>1146</sup>.

**368. L'attractivité du principe de proportionnalité.** Le principe de proportionnalité n'est donc pas inconnu dans l'espace juridique français, bien qu'aucun texte ne l'ait explicitement formulé. On a même pu souligner « l'engouement doctrinal »<sup>1147</sup> qu'il suscite, voire son « omniprésence » dans « les débats juridiques »<sup>1148</sup>. Son actualité est telle qu'une controverse doctrinale se lève au sujet de l'impact de sa réception dans le système français du contrôle juridictionnel exercé par la Cour de cassation<sup>1149</sup>.

**369. L'universalité du principe de proportionnalité.** Le principe de proportionnalité serait un « principe universel » dont les applications dépendraient « des normes, valeurs et attitudes

---

<sup>1145</sup> Marie-Hélène VIEU-PLANCHON, *Le principe de proportionnalité devant la cour de justice et le tribunal de première instance des communautés européenne*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université de la Réunion, 2000

<sup>1146</sup> Marc FAVRET, « La primauté du principe communautaire de proportionnalité sur la loi nationale », *RFAP* 1997, p.389

<sup>1147</sup> Guillaume CHETARD, « La proportionnalité de la répression dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *RSC* 2013, p.51

<sup>1148</sup> Ritha BOUSTA, « La spécificité du contrôle de proportionnalité français », *RIDC* 4-2007, p.859

<sup>1149</sup> Philippe JESTAZ, Jean-Pierre MARGUENAUD, Christophe JAMIN, « révolution tranquille à la Cour de cassation », *D.* 2014, p. 2061 ; Serge GUINCHARD, Frédérique FERRAND, Tony MOUSSA, « Une chance pour la France et le droit continental : la technique de cassation, vecteur particulièrement approprié au contrôle de conventionnalité », *D.* 2015, p.278

culturelles. »<sup>1150</sup> C'est un principe qui connaît des applications éprouvées en droit français et en particulier en droit public<sup>1151</sup>. Dans la pratique du contrôle de constitutionnalité des lois et dans le contentieux administratif de la légalité des actes et des décisions administratifs, le principe de proportionnalité sert de repère pour l'évaluation de l'équilibre recherché entre des atteintes portées aux droits et intérêts particuliers décidées par l'autorité publique et le but d'intérêt général poursuivi par l'action de la puissance publique. Selon Michel FROMONT<sup>1152</sup>, « le principe de proportionnalité correspond à une conception des rapports entre l'individu et la puissance publique qui n'est pas étrangère aux traditions françaises. » Le principe de proportionnalité illustre donc, dans la pratique du contrôle juridictionnel des actes de la puissance publique, l'application de la théorie dite du « coût/avantage » qui tend à apprécier la validité de l'acte en considération de l'équilibre entre les atteintes portées aux droits des tiers et les buts d'intérêt général poursuivis. Selon l'expression de Nathalie BELLEY, « la proportionnalité, par définition, est l'une des seules normes qui puisse réellement contenir les débordements de l'action administrative sur les droits des citoyens. »<sup>1153</sup>

**370. Proportionnalité et équilibre des intérêts.** Plus largement et selon l'analyse de Benoît FRYDMAN, le principe de proportionnalité illustre le mouvement « de la jurisprudence des intérêts » ou d'optimisation de « chaque valeur en conflit autant que possible »<sup>1154</sup> et en vertu duquel, s'inspirant de « la théorie sociologique du droit » dans laquelle « la tâche du juge consiste désormais moins à exécuter fidèlement la formule de la loi et la volonté de son auteur qu'à identifier et à prendre la juste mesure des intérêts et des valeurs qui s'affrontent dans l'espèce à résoudre, afin d'arbitrer ce conflit soit en privilégiant l'intérêt le plus important, soit en favorisant une solution d'équilibre », la qualité de la décision judiciaire résulte de ce positionnement du juge en tant que régulateur social.

---

<sup>1150</sup> Michel ROSENFELD, « La fonction du principe en droit constitutionnel américain », Collège de France, « Note des réseaux ID. France –Etats-Unis : Regards croisés sur l'internalisation du droit », [www.collègedefrance.fr](http://www.collègedefrance.fr)

<sup>1151</sup> G. BRAIBANT, « Le principe de proportionnalité » in *Mélanges offerts à Marcel WALINE*, LGDJ, 1974, T2, p.297

<sup>1152</sup> Michel FROMONT, « Le principe de proportionnalité », *AJDA* 1995, p.156

<sup>1153</sup> Nathalie BELLEY, « La proportionnalité », *Les Cahiers de Droit*, V.38, n°2, juin 1997, p245-313

<sup>1154</sup> Luc B. TREMBLAY, « Le fondement normatif du principe de proportionnalité en théorie constitutionnelle », *Essais critiques sur l'arrêt R. c. OAKES*

**371. Le principe de proportionnalité énoncé par le rapport de la Commission DELMAS-MARTY.** La commission « Justice pénale et droits de l'homme » présidée par la Professeure DELMAS-MARTY avait retenu le principe de proportionnalité comme le neuvième des dix principes directeurs de la procédure pénale exposés dans son rapport<sup>1155</sup>. Dans la « classification » retenue au rapport final, la proportionnalité était rangée avec le principe de célérité parmi les principes garantissant l'efficacité du procès, elle-même partie intégrante des principes assurant « la qualité du procès » pénal.<sup>1156</sup> Si l'accent est mis dans la définition du principe de proportionnalité sur l'adaptation des mesures coercitives à la gravité des faits et la nécessaire préservation de la dignité humaine, le rapport DELMAS-MARTY souligne aussi que la proportionnalité « conduit également à une meilleure répartition des moyens existants. »

**372. La proportionnalité dans la sphère de l'orientation des poursuites.** L'idée de proportionnalité de la poursuite se retrouve, notamment, dans une formulation renouvelée à travers le principe de l'individualisation de la peine dont la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales<sup>1157</sup> a confirmé la prééminence dans la détermination de la sanction pénale. L'élargissement du champ d'action du ministère public par les potentialités qu'offre le déplacement de la notion d'opportunité des poursuites vers celle plus large de l'opportunité de la réponse pénale ouvre une perspective nouvelle pour la théorie de la poursuite à travers le principe de proportionnalité de la réponse pénale. En matière d'exercice de l'action publique, la circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012<sup>1158</sup> précise que « dans tous les cas, il est nécessaire que les poursuites devant la juridiction interviennent dans un délai pertinent. Des voies procédurales appropriées doivent être retenues qui tiennent compte des exigences d'action publique de même

---

<sup>1155</sup> DELMAS MARTY Mireille, LASVIGNES Serge, *La mise en état des affaires pénales*, La documentation française, décembre 1991

<sup>1156</sup> « La "qualité du procès" (expression inspirée de celle de « qualité de la loi » employée par la Cour européenne des droits de l'homme depuis l'arrêt Malone c/RU de 1984), c'est à dire son caractère à la fois équitable – respect des droits de la défense et « égalité des armes » ou plutôt « équilibre entre les parties » - et efficace - principes de proportionnalité et de célérité. », in Mireille DELMAS-MARTY, *La mise en état des affaires pénales*, La documentation française, 1991

<sup>1157</sup> Loi 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, JO du 17 août 2014, p.13647

<sup>1158</sup> Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Madame la garde des sceaux, JO du 18 octobre 2012, p.16225

que des capacités réelles de jugement des juridictions dans le domaine pénal. En effet, je suis attachée à ce que les capacités de jugement des juridictions maintiennent un équilibre interne aux juridictions, de nature à assurer le bon fonctionnement global du service public de la justice ». Cette formulation large qui fixe le cadre d'exercice de l'action publique intègre, sans le nommer, un principe de proportionnalité dans l'orientation des procédures pénales. Elle fait le lien de façon explicite entre les capacités d'une juridiction à juger dans un délai raisonnable et le choix d'une modalité de poursuite. Mais, la circulaire du 19 septembre 2012 prescrit aussi que « le large éventail de réponses pénales disponibles, dont ces procédures alternatives, est en effet de nature à permettre systématiquement une suite pénale la plus adaptée possible à la situation »<sup>1159</sup>.

**373. Les sources constitutionnelles de la proportionnalité de la poursuite.** De nombreuses études publiées sur le principe de proportionnalité dans le champ pénal révèlent son rattachement aux textes et principes à valeurs constitutionnels<sup>1160</sup>. Au titre des sources constitutionnelles, l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose le principe selon lequel « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». L'article 5 dispose, pour sa part, que « la loi n'a le droit d'interdire que les actions qui sont nuisibles à la société ». Et, l'article 9 énonce que « tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ». Il se dégage de ces textes, de façon nette, un principe étendu de nécessité et de proportionnalité de l'action répressive qui permet un contrôle juridictionnel des peines prévues par les textes d'incrimination<sup>1161</sup> tout comme celui

---

<sup>1159</sup> Op. cit

<sup>1160</sup> Guillaume CHETARD, « La proportionnalité de la répression dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *RSC* 2013, p.51 ; V. aussi, Rhita BOUSTA, « La "spécificité" du contrôle constitutionnel français de proportionnalité », *R.I.D.C.* 4-2007, p.859

<sup>1161</sup> Le conseil constitutionnel a notamment fait application du principe de proportionnalité dans sa décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, en constatant, en l'espèce, l'absence de disproportion manifeste.

des peines prononcées<sup>1162</sup>. Il n'est pas difficile de retrouver dans ces principes constitutionnels l'influence de la thèse de BECCARIA<sup>1163</sup> sur la « proportion entre les délits et les peines ».

**374. Proportionnalité de la poursuite et droits substantiels.** Il s'avère que la proportionnalité de la poursuite peut également s'apprécier au regard des droits substantiels. Il s'agit d'apprécier si l'ingérence portée par l'action publique constitue « une ingérence nécessaire, dans une société démocratique, pour lutter contre la délinquance ». La Chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi statué sur le moyen du non-respect « de la proportionnalité des poursuites » déduite de l'article 6 § 1 de la convention européenne des droits de l'homme en affirmant que « M. X... ne saurait se prévaloir du non-respect de la proportionnalité des poursuites sur le fondement de l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans la mesure où le contrôle de la chambre de l'instruction en matière de mandat d'arrêt européen ne peut porter sur la régularité externe du mandat d'arrêt européen et non sur le fond et sur l'opportunité d'y donner suite, et dès lors que l'Italie est un Etat de droit, qui a été l'un des membres fondateurs de l'Union européenne et où toute décision judiciaire peut faire l'objet d'un recours. »<sup>1164</sup>

**375. Opportunité des poursuites et proportionnalité.** Si les contours des fondements juridiques du principe de la proportionnalité de la poursuite se précisent en référence à la convention européenne des droits de l'homme, il semble possible de dégager de l'article 40 du code de procédure pénale, qui pose le principe de l'opportunité des poursuites, une autre dimension de la proportionnalité de la poursuite. En effet, apprécier les suites à donner aux plaintes et dénonciations qu'il reçoit implique pour le procureur de la République, lorsqu'il choisit d'engager des poursuites, de rechercher la modalité de réponse pénale la plus adaptée compte tenu des faits, de la personnalité de l'auteur et du contexte local de sa juridiction. La proportionnalité ramenée au niveau du choix de la modalité de la réponse pénale dans le cadre d'une procédure particulière, exige une appréciation fine de la portée de la décision d'orientation prise au regard des finalités assignées à la réponse pénale choisie.

---

<sup>1162</sup> Valentine BÜCK, « La principe de proportionnalité des peines ou la prudence dans l'utilisation de principes constitutionnels (Cass. Crim, 18 juin 2003, n°02-87.936 inédit), RSC 2004 p.160

<sup>1163</sup> Selon BECCARIA, dans *Les délits et les peines*, GF FLAMMARION, 1991, p. 72, « il est de l'intérêt général qu'il ne se commette pas de délits, ou du moins qu'ils soient d'autant plus rares qu'ils causent plus de mal à la société. Ainsi donc, plus les délits sont nuisibles au bien public, plus forts doivent être aussi les obstacles qui les en écartent. Il doit donc y avoir une proportion entre les délits et les peines ».

<sup>1164</sup> Crim. 24 octobre 2012 ; n° 12-86.278

Mais, la référence au principe de proportionnalité en matière d'orientation des procédures pénales implique que son contenu soit explicite.

b).- LA CONSISTANCE DE LA PROPORTIONNALITE DE LA POURSUITE

**376. Proportionnalité et poursuite pénale.** L'analyse du principe de proportionnalité en matière pénale<sup>1165</sup> s'opère généralement à un niveau « d'abstraction »<sup>1166</sup> qui se situe à l'échelle de la définition du système global de répression. Elle s'appuie, pour ce faire, sur les outils du contrôle de constitutionnalité des lois, à la fois, pour identifier les principes constitutionnels qui expriment ou portent en germe les composants d'un principe de proportionnalité appliqué à la répression et pour dégager les cadres de référence utilisés afin de réaliser le contrôle du respect de ces principes constitutionnels par les législations criminelles. Autrement dit, l'analyse du principe de proportionnalité porte généralement, et avant tout, sur les mécanismes légaux et leur conformité aux standards constitutionnels et conventionnels qui prescrivent l'exigence d'une nette proportionnalité entre les objectifs de la répression et les moyens utilisés, mais aussi entre les principes qui justifient l'action et le degré de l'atteinte portée à d'autres principes de valeur constitutionnelle ou conventionnelle<sup>1167</sup>. Cette appréhension du principe de proportionnalité traduit une dimension « axiologique »<sup>1168</sup> ou « téléologique »<sup>1169</sup> dans le sens où elle exprime une recherche de conciliation de valeurs fondamentales en tension.

**377. Le modèle de la proportionnalité.** De façon fondamentale, on évoque l'existence d'un « modèle de la proportionnalité »<sup>1170</sup> dont la spécificité consisterait à saisir la validité ou « la qualité » de la décision judiciaire dans une contextualité qui intègre l'application de la norme substantielle dans un système plus large intégrant tous les facteurs de production de la décision

---

<sup>1165</sup> Guillaume CHETARD, « La proportionnalité de la répression dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *RSC* 2013, p.51

<sup>1166</sup> Heike JUNG, « Vers un nouveau modèle de procès pénal ? Réflexion sur les rapports la mise en état des affaires pénale », *RSC* 1991, p.526

<sup>1167</sup> Guillaume CHETARD, « La proportionnalité de la répression dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *RSC* 2013, p.51

<sup>1168</sup> *Idem*

<sup>1169</sup> Ritha BOUSTA, « La spécificité du contrôle de proportionnalité français », *RIDC* 4-2007, p.859

<sup>1170</sup> Luc B. TREMBLAY, « Le fondement normatif du principe de proportionnalité en théorie constitutionnelle », *Essais critiques sur l'arrêt R. c. OAKES*,

judiciaire<sup>1171</sup>. Comme le souligne Luc B. TREMBLAY, « l'application du principe de proportionnalité dans un cas concret doit être pragmatique et contextuelle. »<sup>1172</sup>

**378. La dimension instrumentale de la proportionnalité de la poursuite.** Or, il faut ramener l'analyse de ce principe au niveau pragmatique de chaque dossier concret dans lequel la décision d'orientation prise par le procureur de la République s'appuie nécessairement sur un principe de proportionnalité traduisant son contenu opératoire en tant que principe guidant le choix du mode de poursuite. C'est cet aspect « instrumental »<sup>1173</sup> ou « finaliste »<sup>1174</sup> de la proportionnalité qui renferme l'idée de nécessité. Il s'agit de n'accomplir, dans le dossier particulier soumis à la décision du procureur de la République, que les actes de poursuite strictement nécessaires, c'est-à-dire non superflus ni excessifs en rapport avec le but de l'action. Le principe de proportionnalité de la poursuite renvoie donc alors à une double idée. Il s'agit d'abord de l'idée de conformité de la poursuite aux exigences du procès équitable et, ensuite, l'idée de la juste utilisation des moyens matériels et organisationnels mis à la disposition du procureur de la République dans l'accomplissement de sa mission de poursuite.

#### c). - PROPORTIONNALITE DE LA POURSUITE ET PROCES EQUITABLE

**379. La proportionnalité de la poursuite à travers le principe du procès équitable.** C'est sur le terrain de l'essaimage du principe de proportionnalité dégagé par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>1175</sup> que la proportionnalité de la poursuite trouve sa filiation la plus sûre. Il s'agit de répondre à la question de savoir si tel mode de poursuite mis en œuvre dans tel dossier concret répond à l'exigence de proportionnalité imposée par l'article 6 §1 Conv. EDH. Au titre des droits processuels, la proportionnalité de la poursuite doit garantir l'accès du justiciable à un procès équitable. Très précisément, le mode de poursuite doit donc garantir l'ensemble des droits de la défense : droit à l'assistance d'un avocat, droit de pouvoir formuler sa défense. L'équation paraît d'emblée difficile. Le caractère équitable procès s'apprécie à l'aune de toutes

---

<sup>1171</sup> H. PAULAT, « processus, procédures : à la recherche de la qualité de la justice... », cité par B. FRYDMAN, op. cit

<sup>1172</sup> Luc B. TREMBLAY, op. cit

<sup>1173</sup> Guillaume CHETARD, « La proportionnalité de la répression dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *RSC* 2013, p.51

<sup>1174</sup> Ritha BOUSTA, « La spécificité du contrôle de proportionnalité français », *RIDC* 4-2007, p.859

<sup>1175</sup> CEDH, 12 juillet 2015, REICHMAN c/ France

les phases du procès. Une poursuite selon telle modalité ne peut consister en une entorse au procès équitable que s'il peut être établi.

**380. Conséquences du choix du mode de poursuite et principe de proportionnalité.** En réalité, de façon plus sûre, c'est à travers les conséquences du choix du mode de poursuite que peut se révéler la disproportion porteuse d'atteinte au caractère équitable du procès. Cette disproportion peut apparaître en particulier dans deux domaines : celui de la durée du procès et celui de l'effectivité des droits de la défense.

**381. Proportionnalité et garantie des droits assurée par le ministère public.** Le principe de proportionnalité de la poursuite resitue l'action du ministère public en tant que partie intégrante de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle. Il s'agit de l'instrument de la balance des intérêts collectifs, y compris matériels, et individuels mis en jeu par le procès pénal. Il consolide la possibilité laissée au procureur de la République d'adapter la réponse aux considérations de l'espèce liées à la gravité des faits, à la personnalité de l'auteur, aux ressources de la juridiction et au contexte local. Le principe de proportionnalité de la poursuite constitue un démembrement fonctionnel du principe de l'opportunité des poursuites, de sorte que le choix de la modalité de la réponse pénale intègre nécessairement un aspect de proportionnalité. La décision historique de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 8 décembre 1826<sup>1176</sup>, reconnaissant au ministère public la possibilité d'adapter sa réponse en fonction de l'importance de l'atteinte portée à l'ordre social, proposait déjà, en réalité, une lecture en termes de proportionnalité du pouvoir de poursuite et de non poursuite dévolu au ministère public.

**382. La proportionnalité, un principe en question.** Pourtant, l'expansion du principe de proportionnalité dans le champ pénal en général et dans le domaine des décisions de poursuite en particulier ne manque pas de susciter encore quelque interrogation. Jusqu'où iront les juridictions supérieures dans l'appréciation d'une juste proportionnalité appliquée à des actes de poursuite décidés par les autorités en charge de la mise en mouvement et de l'exercice de l'action publique ? De façon générale, il semble qu'une « révolution tranquille »<sup>1177</sup> induite

---

<sup>1176</sup> Cass. Crim, 8 décembre 1826, Sirey chronologique ; Joseph-Fr CARNOT, *De l'instruction criminelle*, NEVE, éd. 1829 T1

<sup>1177</sup> Philippe JESTAZ, Jean-Pierre MARGUENAUD, Christophe JAMIN, « Révolution tranquille à la Cour de cassation », *Recueil Dalloz* 2014, p.2061

par la « force du mouvement » impulsée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>1178</sup> soit déjà à l'œuvre au sein de la Cour de cassation relativement à l'appropriation du principe de proportionnalité par la haute juridiction<sup>1179</sup>. Il en résulterait, pour elle, un glissement de l'approche du jugement en droit vers un examen des faits. Toutefois, si ce mouvement est nettement perceptible à travers les nombreuses applications du principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour de cassation en différentes matières, son impact novateur quant à la fonction de la Cour de cassation devient un sujet de controverse<sup>1180</sup>.

**383. Proportionnalité de la poursuite et utilisation de moyens coercitifs.** Le principe de proportionnalité appliqué à l'utilisation des moyens coercitifs traduit d'abord, selon une conception traditionnelle, l'idée de conciliation entre les intérêts de la personne concernée par la procédure pénale et ceux de la société, et la formulation des limites qui encadrent l'action du ministère public dans l'utilisation des moyens coercitifs dans des cas d'espèce. Dominique COMMARET expliquait que les prérogatives dont dispose le ministère public en matière de protection des libertés individuelles et des restrictions que son action peut leur apporter, supposent, de sa part, « un examen attentif et impartial de leur nécessité et de leur proportionnalité. »<sup>1181</sup> La loi du 3 juin 2016<sup>1182</sup> a inscrit dans le code de procédure pénale le principe de la proportionnalité que le ministère public doit assurer dans la phase d'enquête. Le premier alinéa du nouvel article 39-3 CPP issu de cette loi dispose que, « *dans le cadre de ses attributions de direction de la police judiciaire, le procureur de la République peut adresser des instructions générales ou particulières aux enquêteurs. Il contrôle la légalité des moyens mis en œuvre par ces derniers, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits, l'orientation donnée à l'enquête ainsi que la qualité de celle-ci...* ». La référence à la proportionnalité appliquée à l'action du ministère public illustre donc l'idée selon laquelle l'exercice de l'action publique, du fait notamment des moyens de

---

<sup>1178</sup> Idem

<sup>1179</sup> Cf. Guillaume CHETARD, « Cassation pour méconnaissance du principe de proportionnalité », *AJ Pénal*, octobre 2015, p.487

<sup>1180</sup> Serge GUINCHARD, Frédérique FERRAND, Tony MOUSSA, « Une chance pour la France et le droit continental : la technique de cassation, vecteur particulièrement approprié au contrôle de conventionnalité », *D.* 2015, p.278

<sup>1181</sup> Dominique COMMARET, « Présentation générale », in Cour de cassation (sous l'égide de), *Quel avenir pour le ministère public ?* Dalloz, 2008, p.17

<sup>1182</sup> 2016-731-2016 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, Jo du 4 juin 2016

coercition qui l'accompagnent, nécessite la recherche d'un équilibre entre l'importance des moyens de contrainte déployés et les enjeux que représente l'affaire en termes d'ordre public, de gravité des faits et d'individualisation de la réponse pénale.

**384. Proportionnalité et mesure de garde à vue.** En matière de contrôle de garde à vue, le professeur PRADEL percevait dans la restriction, envisagée à l'époque et consacrée depuis, de la possibilité de prolongation de la mesure de garde à vue pour les seules infractions punies d'une peine d'un an d'emprisonnement au moins, « une application du principe constitutionnel de proportionnalité. »<sup>1183</sup> En matière de régime dérogatoire de garde à vue<sup>1184</sup>, le Conseil constitutionnel a depuis longtemps posé l'exigence d'une nette proportionnalité entre l'étendue des exceptions au droit commun et la spécificité des infractions concernées<sup>1185</sup>. C'est ainsi qu'il a décidé que l'infraction d'escroquerie en bande organisée ne répondait pas aux conditions justifiant l'application du régime dérogatoire de la garde à vue défini aux articles 706-73 et suivant du code de procédure pénale<sup>1186</sup>.

**385. L'application jurisprudentielle de la proportionnalité de la poursuite.** Si les hypothèses d'application jurisprudentielle du principe proportionnalité de la poursuite hors le champ de la « proportionnalité de la peine » sont peu nombreuses, il est évident que ce principe trouve à s'appliquer dans toutes les situations où l'utilisation des moyens coercitifs dans la phase de la mise en état de l'affaire peut s'avérer excessif au regard des enjeux du dossier. Cette mécanique de la proportionnalité pourrait ainsi s'appliquer dans le contrôle des mesures de garde à vue, des perquisitions, des contrôles d'identité, des interceptions des communications, des saisies etc... De fait, on en trouve déjà des applications dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>1187</sup> mais aussi dans les décisions de

---

<sup>1183</sup> Jean PRADEL, « Vers une métamorphose de la garde à vue - Après la « décision pilote » du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 et les arrêts de la chambre criminelle du 19 octobre 2010 », *D.* 2010, p.2783

<sup>1184</sup> Maud LENA, « Plus (du tout) de garde à vue de 96 heures pour les escroqueries en bande organisée - Cons. const., 9 oct. 2014, décis. n° 2014-420/421-QPC », *D.* 15 octobre 2014

<sup>1185</sup> V. Cons. const., 2 mars 2004, n° 2004-492 DC, consid. 6, *D.* 2004. 2756, obs. B. de Lamy ; *ibid.* 956, chron. M. DOPKINE ; *ibid.* 1387, chron. J.-E. SCHOETTL, *ibid.* 2005. 1125, obs. V. OGIER-BERNAUD et C. SEVERINO ; *RSC* 2004. 725, obs. C. LAZERGES ; *ibid.* 2005. 122, étude V. BÜCK ; *RTD civ.* 2005. 553, obs. R. ENCINAS de MUNAGORRI

<sup>1186</sup> Cons. const. 9 oct. 2014, n° 2014-420/421 QPC

<sup>1187</sup> Haritini MATSOPOULOU, « L'application du principe de proportionnalité aux sanctions douanières (CEDH, 26 février 2009, n°28336/02 Grifhorst c/France, *JCP* 2009. II. 10075, note J. Pannier), *RSC* 2009, p.597

la Chambre criminelle de la Cour de cassation. Ainsi, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a eu l'occasion de statuer sur le fondement du principe de proportionnalité à propos de la régularité de saisies conservatoires opérées par un juge d'instruction<sup>1188</sup>. Comme le souligne Robert FINIELZ<sup>1189</sup>, « la Cour européenne pose pour la régularité de ces atteintes une condition de proportionnalité : le respect du droit de propriété dont l'exercice est garanti par l'article 1 nécessite de vérifier » « si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu » et que « ce principe du « juste équilibre » constitue ainsi le critère du contrôle des mesures restrictives du droit de propriété. » Sur le terrain du contrôle des mesures de perquisition dans les locaux de presse, l'arrêt de la Chambre Criminelle de la Cour de cassation du 4 décembre 2007 « offre l'opportunité de rappeler que pour assurer la conciliation de la liberté d'information et des investigations judiciaires consécutives à la commission d'une infraction, la Chambre criminelle, comme la Cour européenne des droits de l'homme, exerce un strict contrôle du respect des conditions de nécessité et de proportionnalité dans l'exécution des perquisitions entreprises dans des locaux de presse. »<sup>1190</sup> Dans le schéma d'analyse de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe de proportionnalité s'apprécie au niveau de chaque espèce et selon une approche qui n'est pas seulement celle de la confrontation de la loi nationale aux principes de la convention européenne des droits de l'homme, mais aussi et surtout, celle d'une évaluation concrète de la portée des décisions juridictionnelles prises sur l'effectivité des droits des individus concernés. Appliquée à l'exercice des poursuites, cette approche est déroutante. Il ne s'agirait plus seulement pour l'autorité investie de ce pouvoir de poursuite de s'assurer de la légalité du choix de la modalité de la réponse pénale dans telle espèce. Il s'agirait, en plus, de vérifier l'adéquation, la nécessité et le juste équilibre des intérêts en présence<sup>1191</sup>.

---

<sup>1188</sup> Crim. 11 juin 2008, n° 07-87.319

<sup>1189</sup> Robert FINIELZ, « Saisie conservatoire sur un compte bancaire - Régularité et proportionnalité de la mesure », (Crim. 11 juin 2008, n° 07-87.319, à paraître au *Bull. crim.* ; *D.* 2008. 2082, note S. Lavric ; *AJ pénal* 2008. 428, obs. G. Royer ) ; *RSC* 2008 p. 932

<sup>1190</sup> Jacques BUISSON, « Perquisition dans un local de presse : régie par les conditions de nécessité et de proportionnalité » (Crim. 4 décembre 2007, n° 07-86.086, inédit au *Bull. crim.*), *RSC* 2008, p.648

<sup>1191</sup> Guillaume CHETARD, « La proportionnalité de la répression dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *RSC* 2013, p.51

Dans la gestion locale du système pénal, le principe de proportionnalité s'applique également dans la recherche du juste équilibre, dans une perspective de rationalisation et de quête de performance, entre les moyens affectés au traitement d'une procédure et l'importance des enjeux sous-jacents.

d).- PROPORTIONNALITE DE LA POURSUITE ET RATIONNALISATION DES MOYENS

**386. Proportionnalité et équilibre des moyens mis en œuvre.** Le principe de proportionnalité renvoie à la considération, moins traditionnelle, de la décision de justice prise en tenant compte de son coût économique et matériel, au-delà de la seule rationalité juridique. Selon cette approche, le principe de proportionnalité de la poursuite postule que le choix d'une modalité de réponse pénale ne procède pas seulement d'impératifs d'ordre juridique, mais aussi de facteurs liés à l'organisation et aux moyens de la juridiction (nombre, délai et calendrier des audiences, stock de dossiers en attente de jugement, modalités de collaboration avec le barreau et avec les associations intervenant dans le champ pénal etc...) et aux ressources (humaines, matérielles, informatiques) disponibles dans la juridiction.

**387. Proportionnalité de la poursuite et coût des procédures.** La prise en compte des ressources et des capacités de la juridiction dans la décision de poursuite se présente sous une double facette. D'abord, il s'agit de s'assurer de la disponibilité des moyens nécessaires à la réalisation et à l'aboutissement du procès. En termes budgétaires, il s'agit de s'assurer que les prévisions budgétaires permettent la réalisation de telle action répressive. Selon le mode de poursuite choisi, le coût de traitement d'une procédure n'est pas le même. Ensuite, la prise en compte du coût d'une procédure n'est pas seulement la considération du coût économique et financier intrinsèque à telle ou telle modalité procédurale. Il s'agit du coût rapporté à la gravité des faits et aux enjeux que met en cause l'infraction dans les circonstances concrètes et locales de sa commission. Ainsi, il arrive fréquemment, pour certains délits routiers, d'homicide involontaire par exemple, alors que les faits peuvent être élucidés rapidement, que l'ouverture d'une instruction préparatoire assortie de réquisitions de placement en détention provisoire ou de placement sous contrôle judiciaire soit préférée à la poursuite directe devant la juridiction de jugement, en considération de l'impact émotionnel local des faits et de la situation des parties civiles qui ne peuvent, dans le délai réduit d'une poursuite immédiate, sereinement assurer la défense de leurs intérêts. De même, on préférera, par exemple, la poursuite des faits de vol simple ou de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique par la voie de

l'ordonnance pénale plutôt que par convocation à l'audience correctionnelle ordinaire s'il s'avère, au moment de la décision d'orientation de la procédure, qu'il reste peu ou plus de places disponibles à la première audience correctionnelle utile de juge unique.

Dès lors, la question des ressources allouées à l'administration de la réponse pénale s'apprécie en termes d'efficacité, c'est-à-dire dans l'appréciation d'un juste rapport d'équilibre entre les moyens utilisés ou à mettre en œuvre et le résultat obtenu ou escompté. Cette proportionnalité ramenée à l'efficacité de l'action dans le cadre de chaque dossier confié au ministère public s'accorde parfaitement avec la logique plus globale d'évaluation de la performance des services judiciaires. Ainsi, bien souvent la saisine du juge d'instruction sera écartée en considération du fait que le coût d'une instruction préparatoire paraîtra disproportionnée par rapport aux enjeux de telle procédure particulière.

**388. Proportionnalité de la poursuite et performance de la juridiction.** En effet, la logique d'évaluation de la performance des juridictions développée par la direction des services judiciaires du ministère de la justice<sup>1192</sup> et qui se traduit, notamment, par l'institution des dialogues de gestion avec les juridictions, inscrit la question de l'efficacité de l'activité des parquets au cœur de la démarche processuelle de l'exercice de l'action publique. Bien que son application dans les services judiciaires se soit éloignée de son ambition initiale d'autonomisation des acteurs de terrain, la logique de la LOLF tendait à lier l'allocation des moyens aux performances des juridictions<sup>1193</sup>. Malgré le fait qu'aucune étude sur le coût moyen des procédures ne soit encore disponible, il est évident que, pour un même fait commis et poursuivi, le coût d'une procédure d'instruction préparatoire ne serait pas le même que celui d'une ordonnance pénale. L'approche de l'activité judiciaire en termes de « gestion d'affaire (case management) »<sup>1194</sup> illustre, au-delà des aspects procéduriers, les préoccupations économiques intégrées à la gestion des procédures. Or, en théorie, face à un délit poursuivable par la voie de l'ordonnance pénale, le vol par exemple, le procureur de la République pourrait

---

<sup>1192</sup> La notion de performance n'apparaît plus dans le nouvel organigramme de la DSJ issu du décret du 1<sup>er</sup> décembre 2014 fixant l'organisation en sous-directions de la direction des services judiciaires, J.O. du 9 janvier 2015

<sup>1193</sup> Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions, *RFAP* n°125, 2008, p.121

<sup>1194</sup> Loïc CADIET, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *RFAP* n°125, 2008, pp133-150

tout aussi bien recourir à la procédure simplifiée qu'à l'ouverture d'une instruction préparatoire. En pratique, le procureur de la République préférera toujours une procédure simplifiée moins lourde et moins coûteuse qu'une procédure d'information judiciaire longue, complexe et budgétivore. « Selon Jean-Paul JEAN, une nouvelle rationalité économique imposerait une logique productiviste, visant à éviter une procédure pénale longue, coûteuse et à l'issue incertaine. Le rituel judiciaire ne serait plus perçu comme nécessaire pour les contentieux de masse et/ou non complexes, la réponse pénale relevant pour l'essentiel des autorités de constatation et d'une procédure quasiment administrative, d'un traitement simplifié contrôlé ou mis en œuvre par le parquet .»<sup>1195</sup> En réalité, plus qu'une logique productiviste, la prise en considération du coût engendré par une procédure relève d'une logique de proportionnalité.

Bien que la notion de proportionnalité prenne désormais un relief particulier dans le cadre du traitement des affaires pénales du fait de la massification des procédures et des exigences nouvelles en termes d'efficacité de l'action conduite par les parquets, il semble que la préoccupation « d'une bonne administration de la justice » qui s'en rapproche au pénal comme en matière civile soit une préoccupation ancienne<sup>1196</sup>.

**389. Proportionnalité et caractère processuel de la poursuite.** Soulever la question de la proportionnalité de la réponse pénale suppose d'appréhender la fonction de poursuite, non plus seulement comme un aspect procédural décrit par les prescriptions techniques du droit positif, mais aussi et surtout comme un moment processuel qui opère une jonction entre la dimension juridique et les facteurs organisationnels et d'administration<sup>1197</sup> de la justice. L'exercice de la fonction de poursuite dans le cadre élargi de la diversité de la réponse pénale fait très exactement écho à la fameuse « *organizational maintenance theory* » mise en évidence par Jo DIXON à propos de la construction de la peine et selon laquelle « the legal and processing

---

<sup>1195</sup> Virginie GAUTRON, « Michel Massé, Jean-Paul Jean et André Guidicelli (dir.), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines.* », *Champ pénal/ Penal field* [Online], Vol. VII | 2010, *Online since 23 February 2010, connection on 26 September 2016.* URL : <http://champpenal.revues.org/7709> ; DOI : 10.4000/champpenal.7709

<sup>1196</sup> Loïc CADIET, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *Revue française d'administration publique*, 2008, n°125, p.133

<sup>1197</sup> Benoît FRYDMAN, « L'évolution des critères de contrôle de la qualité des décisions de justice », *Séries des Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit*, n°2007/4 <http://www.philodroit.be>

variables determining sentencings. »<sup>1198</sup> Appliquée à l'exercice de l'orientation des procédures, on dirait que ce sont les règles de procédure associées aux facteurs processuels et organisationnels locaux qui déterminent la décision du ministère public.

**390. La diversité des possibles approches de la proportionnalité de la poursuite.** Comme l'a montré le professeur JEULAND<sup>1199</sup>, la proportionnalité est une notion polysémique. Elle peut être entendue tantôt comme un rapport d'équilibre entre le coût d'une action et le bénéfice attendu de cette dernière, tantôt comme un équilibre d'intérêts divergents en présence ou de valeurs en concurrence. Mais, elle est aussi une mesure d'efficacité économique mettant en balance les moyens mis en œuvre et les résultats escomptés. Enfin la proportionnalité peut être aussi une quête d'adéquation entre plusieurs procédés alternatifs. La question n'est donc pas de savoir si une proportionnalité doit s'appliquer à la poursuite. Au contraire, il faut s'interroger sur ce qui peut être une proportionnalité spécifique à la mise en œuvre des cadres procéduraux de la répression des infractions. Même à l'échelle de l'Europe, l'opposition entre système de l'opportunité des poursuites et système de légalité des poursuites est atténuée par des nécessités pratiques et des orientations conjoncturelles de politique pénale.<sup>1200</sup>

Le débat sur le statut du ministère public français rejaillit, au-delà de sa dimension institutionnelle, sur les principes qui gouvernent son action en matière de traitement des procédures pénales en termes d'impartialité. Pourtant, sans même attendre l'aboutissement du projet de réforme, maintes fois annoncée, du statut du ministère public, l'impartialité du ministère public, discutée dans son principe, s'inscrit toujours au cœur de la mission de poursuite.

#### 4).- LE PRINCIPE DE L'IMPARTIALITE DE LA POURSUITE

---

<sup>1198</sup> JO DIXON, "The organizational context of criminal", *American journal of sociology*, Volume 100 number 5 (March 1995) ; 1157 - 98

<sup>1199</sup> Emmanuel JEULAND, « Réforme de la Cour de cassation. Une approche non utilitariste du contrôle de proportionnalité », in « Regards d'universitaires sur la réforme de la Cour de cassation – Actes de la conférence débat du 24 novembre 2015 », *La Semaine Juridique Supplément* au n°1-2, 11 janvier 2016, p.20

<sup>1200</sup> Heike JUNG, « Le ministère public : portrait d'une institution », *Archives de politique criminelle*, 1993, n°15, p.15 ; V. aussi Jocelyne LEBLOIS-HAPPE, « Eléments de la cohérence de la procédure pénale allemande. L'équilibre entre les prérogatives du ministère public et celles du juge dans la phase préliminaire du procès », in *La procédure pénale en quête de cohérence*, sous l'égide de la cour de cassation, Dalloz coll. Thèmes et commentaires, 2007, p.247

**391. L'application d'un principe d'impartialité dans l'exercice des poursuites.** La notion d'impartialité est traditionnellement associée à l'office du juge. L'impartialité est une « qualité du juge », écrivait Natalie FRICERO<sup>1201</sup>. L'impartialité constitue une composante essentielle du procès équitable. Bien que la jurisprudence ait longtemps affirmé que « le ministère public ne décidant pas du bien-fondé de l'accusation en matière pénale, le moyen pris de la partialité éventuelle de ce magistrat est inopérant »,<sup>1202</sup> l'article préliminaire du code de procédure pénale en garantissant « la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement » pose, sans y faire expressément référence<sup>1203</sup>, l'exigence d'impartialité comme l'un des principes qui irriguent l'ensemble du procès pénal, y compris au cours de la phase de poursuite, de même que celle de l'enquête policière.

Du débat public sur cette question, semble se dégager aujourd'hui un consensus sur la nécessité de réformer le statut du ministère public pour tenter de le conformer aux exigences dégagées par la Cour européenne des droits de l'homme. Les propositions n°2 à 5 du rapport rendu par la commission NADAL<sup>1204</sup> préconisent des réformes statutaires qui garantiraient l'indépendance structurelle des membres du ministère public.

Pour autant, malgré la persistance de ce débat, on trouve dans l'arsenal textuel des dispositions qui évoquent ou formule un principe d'impartialité au profit des magistrats du ministère public (1). En raison des principes qui fixent l'organisation du parquet français<sup>1205</sup>, il importe l'articulation entre le principe d'impartialité et le principe hiérarchique (2).

a).- L'IMPARTIALITE DU MINISTERE PUBLIC FORMELLEMENT RECONNUE

---

<sup>1201</sup> Natalie FRICERO, « Impartialité », in L. CADIET, *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.607

<sup>1202</sup> Crim. 6 janvier 1998

<sup>1203</sup> Etienne VERGES, *Les principes directeurs du procès judiciaires. Etude d'une catégorie juridique*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de droit, d'économie et des sciences d'AIX-MARSEILLE, décembre 2000

<sup>1204</sup> Commission de modernisation de l'action publique, *Refonder le ministère public*, Rapport à Madame le garde des sceaux, ministre de la justice, novembre 2013

<sup>1205</sup> Le parquet français est indivisible et hiérarchisé

**392. Impartialité et statut du ministère public.** Le statut du parquet en tant qu'autorité chargée des poursuites fait débat en France depuis de nombreuses années<sup>1206</sup>. Sans avoir l'acuité que lui confère l'actualité des problématiques contemporaines, la question du statut du ministère public était déjà posée sous l'empire du code d'instruction criminelle. Or, bien que les membres du ministère public apparaissent, au cours de ce XIX<sup>ème</sup> siècle et bien après, comme « les agents du pouvoir exécutif », il leur est également reconnu le statut d' « organes de la loi et, comme conséquence de cette dernière qualité, [des] représentants de la société » devant « assurer le respect de l'ordre public au nom de l'intérêt social tout entier »<sup>1207</sup>.

**393. Le questionnement historique sur l'impartialité du ministère public.** Charles MORIZOT-THIBAUT s'interrogeait déjà, en 1906, sur « le remède » qu'il conviendrait d'apporter à cette difficulté du positionnement du ministère public à l'égard du pouvoir exécutif. Il constatait ainsi « qu'il n'y en a pas d'autre que d'éloigner, dans la mesure du possible, le ministère public du gouvernement afin de l'écarter des choses de la politique, et de le rapprocher des citoyens pour laisser à ces derniers leur participation naturelle à l'action sociale. Le remède serait donc de faire de ces officiers non des fonctionnaires ; non des agents omnipotents, mais des auxiliaires du peuple ; non les exécuteurs des ordres du pouvoir, mais les gardiens de la liberté individuelle. »<sup>1208</sup> Les évolutions introduites par la constitution de la V<sup>ème</sup> République amplifiées et précisées par la jurisprudence du conseil constitutionnel, semblaient bien faire écho aux souhaits exprimés par Charles MORIZOT-THIBAUT. En effet, comme l'a affirmé avec constance le Conseil constitutionnel, le parquet bénéficie au même titre que le siège du statut d'autorité judiciaire gardienne des libertés individuelles.

**394. Statut du parquet et impartialité de la poursuite.** Au cours des dernières années, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dans une évolution remarquée, a fixé le débat en déniaut au parquet la qualité d'autorité judiciaire au sens de l'article 5 de la

---

<sup>1206</sup> V. Notamment, « Faut-il réformer le statut du ministère public ? », *AJ Pénal* mars 2011, Dossier – PP. 105-119

<sup>1207</sup> cf. Eymard de BAUFFRES, *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit de Toulouse, 1895

<sup>1208</sup> Charles MORIZOT-THIBAUT, *De l'instruction préparatoire (étude critique du code d'instruction criminelle)*, LGDJ, Paris, 1906

convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme<sup>1209</sup>. Serait en cause, dans cette absence de reconnaissance du parquet comme autorité judiciaire, tout autant sa qualité de partie au procès que sa soumission hiérarchique au pouvoir exécutif dans la conduite de l'action publique.

En dépit des nuances mises en avant quant à la portée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui ne paraît concerner, en réalité, que l'appréciation du rôle du ministère public dans le contrôle des mesures restrictives des libertés individuelles et en particulier de la garde à vue<sup>1210</sup>, il y a, indubitablement, désormais une contradiction entre la conception de la Cour européenne des droits de l'homme et celle du Conseil constitutionnel sur « l'identité » du parquet<sup>1211</sup>. Membre à part entière de l'autorité judiciaire en vertu des articles 64 et 66 de la constitution et, à ce titre, protecteur en premier niveau des libertés dans la phase avant poursuite du procès pénal, il est défini par la Cour européenne comme n'étant « pas une autorité judiciaire au sens de l'article 5 § 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors qu'il ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par ce texte et qu'il est partie poursuivante ». Dès lors, il semble que l'impact de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) est tel qu'il paraît inévitable que la question du statut du parquet puisse demeurer encore en suspens. Comme le note Jean-Paul JEAN, cette contradiction ne peut se résoudre que dans une évolution du statut du parquet vers une autonomie renforcée.<sup>1212</sup>

**395. La reconnaissance textuelle de l'impartialité du ministère public.** Le débat sur la perception du rôle du ministère public en sa qualité d'autorité judiciaire garante, dans les limites de sa mission de poursuite, de la liberté individuelle, a sans doute accéléré la formalisation dans la loi du principe d'impartialité du ministère public. Pourtant, l'impartialité de la poursuite résulte de la combinaison de nombreux principes à valeur constitutionnelle

---

<sup>1209</sup> Cf. CEDH Grande Chambre, *Medvedyev et autres c. France*, Requête n°3394/03 29 mars 2010 ; CEDH, Gde ch., 29 mars 2010, n° 3394/03, *Medvedyev c/ France*, D. 2010. 1386, obs. S. Lavric, note P. Hennion-Jacquet; RFDA 2011. 987, chron. H. Labayle et F. Sudre; RSC 2010. 685, obs. J.-P. Marguénaud.

<sup>1210</sup> Marc ROBERT, « Le parquet français et la "rumeur de Strasbourg" », *AJ Pénal* 2016, p.565

<sup>1211</sup> Philip MILBURN, Katia KOSTULSKI, Denis SALAS, *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonction politique*, PUF 2010

<sup>1212</sup> Jean-Paul JEAN op. cit

comme celui de l'égalité des citoyens devant la loi pénale<sup>1213</sup>, celui de la présomption d'innocence et celui de la garantie de la liberté individuelle dévolue à l'autorité judiciaire. Mais, c'est surtout les nouvelles dispositions issues de la loi du 25 juillet 2013 qui inscrivent, de façon spécifique et explicite, dans le nouvel article 31 du code de procédure pénale<sup>1214</sup>, le principe d'impartialité de l'action du ministère public. Cet article pose le principe que « le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu. » Ce texte insiste, non seulement sur le fait que la poursuite s'exerce dans le respect du principe d'impartialité, mais aussi et surtout, sur le fait que le ministère public est tenu à ce principe. Sans doute, faut-il voir dans l'affirmation formelle de l'impartialité du ministère public à travers l'article 31 du code de procédure pénale issu de la loi du 25 juillet 2013<sup>1215</sup> l'écho de cette jurisprudence européenne qui accentue, en France, la pression dans la quête d'un équilibre institutionnel entre le maintien du ministère public dans un lien hiérarchique avec le pouvoir exécutif et l'appartenance à l'autorité judiciaire gardienne des libertés individuelles selon la formule de l'article 66 de la constitution.

Ce principe d'impartialité paraissait également sous-jacent au principe maintes fois énoncé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1216</sup> en vertu duquel le ministère public est une composante de l'autorité judiciaire au même titre que le magistrat du siège. « Considérant que l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet »<sup>1217</sup>. Le Conseil constitutionnel a également eu l'occasion d'affirmer que la poursuite répond « aux exigences constitutionnelles d'impartialité. »<sup>1218</sup> Certes, comme le fait remarquer

---

<sup>1213</sup> Selon Alain BACQUET, le principe d'impartialité est « corollaire ...du principe d'égalité de tous dans l'application de la loi », « Réflexion sur l'éthique et la déontologie des magistrats du parquet », in Cour de cassation (sous l'égide de la), *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz 2008, p55

<sup>1214</sup> Selon l'article 31 du CPP, « le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu »

<sup>1215</sup> L'article 31 issu de la loi n°2013- 669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, (J.O du 26 juillet 2013, p.12441) stipule que « Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu ».

<sup>1216</sup> Cons. const. 11 août 1993, n° 93-326 DC, cons. 5 ; Cons. const. 2 mars 2004, n° 2004-492 DC, cons. 96 (rendue à propos de la loi Perben II)

<sup>1217</sup> Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010

<sup>1218</sup> Déc. n°2003-485 DC du 4 décembre 2003, Loi modifiant la loi n°52-893 relative au droit d'asile

Jean-Paul JEAN<sup>1219</sup>, une autre formulation retenue par le Conseil constitutionnel, laisse entrevoir « une ouverture par rapport à la jurisprudence de la CEDH », pour énoncer la position du ministère public français dans le concert des autorités judiciaires, en affirmant « que le ministère public a reçu de la loi déferée compétence pour agir dans des conditions spécifiques qui le distinguent des parties à l'instance que sont l'étranger et le représentant de l'État dans le département ». Le procureur général, Jean-Louis NADAL<sup>1220</sup>, soulignait que l'attribution au ministère public de compétences quasi juridictionnelles à travers « le choix des poursuites en présence d'un grand nombre d'alternatives, et de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité » présupposait « un statut » d'indépendance incluant un principe d'impartialité dans la conduite de l'action publique. En effet, « proche de ses collègues du siège, le magistrat du ministère public l'est encore par les délégations qu'il reçoit directement de la loi et qui l'amènent, en amont de l'intervention du juge, à disposer de certaines formes de contraintes, qui parce qu'elles constituent autant de restrictions aux libertés, supposent de sa part un examen attentif et impartial de leur nécessité et de leur proportionnalité. »<sup>1221</sup>

Le principe d'impartialité du ministère public dans l'exercice de la poursuite<sup>1222</sup> ou dans l'orientation des procédures trouve aussi, directement, des « fondements constitutionnels »<sup>1223</sup> à travers l'application des principes constitutionnels d'égalité des citoyens devant la loi pénale, de présomption d'innocence et de garantie de la liberté individuelle dévolue à l'autorité judiciaire.

Dans sa circulaire de politique pénale en date du 21 mars 2018<sup>1224</sup>, la garde des sceaux évoque le lien hiérarchique qui caractérise l'organisation du ministère public à la française. Elle

---

<sup>1219</sup> Jean-Paul JEAN, « Le ministère public français au regard des justices pénales d'Europe », *AJ Pénal* 2011, p.106

<sup>1220</sup> Jean-Louis NADAL, « Allocution d'ouverture », in Cour de cassation (sous l'égide de la), *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz 2008, p.7

<sup>1221</sup> Dominique COMMARET, « Présentation générale », in Cour de cassation (sous l'égide de la), *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz 2008, p17

<sup>1222</sup> Philippe COLLET, « La conception de l'impartialité du juge par la chambre criminelle de la Cour de cassation », *RSC* 2016. 48

<sup>1223</sup> Thierry Serge RENOUX, « L'apport constitutionnel à la réflexion sur l'évolution du ministère public », in Cour de cassation (sous l'égide de la), *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz 2008, p33

<sup>1224</sup> CRIM-2018- 0023-P16 du 21 mars 2018

insiste en indiquant que « dans cette organisation du ministère public, la conduite impartiale de l'action publique par les procureurs de la République dans les affaires individuelles est garantie tout en préservant la mise en œuvre cohérente de la politique pénale nationale déclinée localement ».

b).- IMPARTIALITE ET SUBORDINATION HIERARCHIQUE DU MINSTERE PUBLIC

**396. L'articulation entre impartialité et soumission à la hiérarchie des membres du ministère public.** L'invocation d'un principe d'impartialité installé au cœur de l'exercice de la fonction de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique se heurte à l'existence de cet autre principe d'organisation auquel se trouve soumis le ministère public, le principe de subordination hiérarchique de ses membres. Etienne VERGES soulignait que « la structuration hiérarchique du parquet et le statut des magistrats qui le composent, affaiblit sa position au regard des standards européens. »<sup>1225</sup> Mais, si le principe hiérarchique est une limite à l'effectivité du principe d'impartialité, l'impartialité de la poursuite apparait, à son tour, comme la limite<sup>1226</sup> nécessaire et le pendant du principe hiérarchique qui fonde l'organisation du ministère public. Dans le rapport déposé au nom de la commission des lois de l'assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi ayant abouti à la loi du 25 juillet 2013, le député Yves LE BOUILLONNEC, rapporteur du texte, expliquait que « ... dans le respect de cette organisation hiérarchique, fruit de notre histoire judiciaire et caractéristique propre au « parquet à la française », il existe, pour reprendre les termes employés par la Cour européenne des droits de l'homme, un intérêt général consistant à « *maintenir la confiance des citoyens dans l'indépendance et la neutralité politique des autorités de poursuite d'un État.* »<sup>1227</sup> Telle est l'ambition poursuivie par le rappel, à l'article 31 du code de procédure pénale relatif à l'exercice de l'action publique, des principes d'indépendance et d'impartialité. Cette modification de l'article 31 CPP est le fruit d'amendement parlementaire soutenu, justement, par le député Yves LE BOUILLONNEC. Au terme des débats, la notion d'indépendance a

---

<sup>1225</sup> Etienne VERGES, « Politique pénale et action publique : la difficile conciliation du modèle français de ministère public et des standards européens », *RSC* 2013 p.605

<sup>1226</sup> Idem

<sup>1227</sup> Yves LE BOUILLONNEC, *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 845), relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2013

disparu et n'a subsisté dans le texte voté que le principe d'impartialité. Il en résulte ainsi que « le parquet a tout de même l'obligation d'exercer les poursuites de manière impartiale »<sup>1228</sup>.

La consécration légale du principe d'impartialité du ministère public dans l'exercice des poursuites répondait ainsi clairement à l'ambition d'ancrer le ministère public dans sa mission constitutionnelle de garant de la liberté individuelle, dans la continuité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ayant continuellement réaffirmé ce principe<sup>1229</sup>. Mais, elle tentait aussi de souligner la spécificité de la conception d'un « ministère public à la française » alliant défense de l'intérêt général et organisation hiérarchique de son statut et de son fonctionnement. Comme le souligne Paul CASSIA, « le Conseil constitutionnel n'a pas vu d'obstacle à la constitutionnalité de l'article 30 du code de procédure pénale, qui hiérarchise le parquet sous l'autorité du garde des Sceaux »<sup>1230</sup>. De ce fait, l'inscription dans la loi du principe d'impartialité constitue un écho aux positions de Cour européenne des droits de l'homme déniaut au ministère public français le statut de magistrat au sens de la convention européenne des droits de l'homme. Le rapporteur de la loi du 25 juillet 2013 indique à ce sujet qu' « il existe, pour reprendre les termes employés par la Cour européenne des droits de l'homme, un intérêt général consistant à *maintenir la confiance des citoyens dans l'indépendance et la neutralité politique des autorités de poursuite d'un État* ». L'impartialité du ministère public proclamée dans la loi est censée garantir cette confiance des citoyens à l'égard des autorités chargées des poursuites pénales. Toutefois, il faut remarquer que, si cette ambition est clairvoyante, il n'est pas acquis que cette seule proclamation légale du principe suffise à infléchir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à l'égard du parquet français. En réalité, le débat sur l'impartialité du ministère public français touche d'abord l'impartialité objective<sup>1231</sup>. C'est dans l'exigence de garantir l'apparence de son impartialité que réside la nécessité de réformer le statut du ministère public français.

**Impartialité du ministère public vue d'Europe.** Au niveau européen, la recommandation Rec(2000) 19 du comité des ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère dans le système de justice pénale adoptée le 6 octobre 2000 préconise que le ministère public doit notamment « agir de façon équitable, impartiale et objective. »<sup>1232</sup> Quelle

---

<sup>1228</sup> Philippe COLLET, « La conception de l'impartialité du juge par la chambre criminelle de la Cour de cassation », *RSC* 2016. 48

<sup>1229</sup> Cf. décision n° 93-326 DC

<sup>1230</sup> Paul CASSIA, « Qu'est-ce qu'une " autorité judiciaire " ? », *AJDA* 2010, p.753

<sup>1231</sup> Marc ROBERT, « Le parquet français et la "rumeur de Strasbourg" », *AJ Pénal* 2016, p.565

<sup>1232</sup> François FALLETTI, « La recommandation 2000-19 du comité des ministres du conseil de l'Europe du 6 octobre 2000, premier pas vers l'identification génétique du ministère public à l'échelle européenne », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2001, p.490

que soit l'évolution de la place et du rôle du ministère public dans le procès pénal, la tendance à l'échelle européenne consiste à exiger de l'autorité chargée des poursuites une attitude d'impartialité tant objective que subjective. C'est cette évolution que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>1233</sup>, au-delà de sa position sur la qualité de magistrat au sens de l'article 5§3 de la convention non reconnue aux membres du ministère public<sup>1234</sup>, tend à dessiner. Toutefois, les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) montrent que l'appréciation du statut du ministère public français, au regard des autres ministères publics d'Europe, ne peut pas être détachée de l'étendue et de la nature de ses missions. En effet, comme le souligne Jean-Paul JEAN<sup>1235</sup>, outre l'ancrage constitutionnel de son statut de membre de l'autorité judiciaire confirmé par le Conseil constitutionnel, le ministère public français exerce ses attributions en matière de poursuite dans une position qui le place bien au-dessus d'une simple partie au procès. Le ministre est chargé de faire triompher la vérité dans un but d'intérêt général. Le paragraphe 4 de l'article 5 du règlement européen du 12 octobre 2017 du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création d'un parquet européen<sup>1236</sup> énonce le principe de l'impartialité du parquet européen, tandis que son article 6 affirme l'indépendance de ce parquet.

La conception du procès pénal contemporain se trouve marquée par le rôle que joue désormais le parquet dans la définition des réponses judiciaires aux actes de délinquance, aussi bien en termes de modalités de traitement judiciaire des affaires pénales, que de définition et d'exécution de la sanction pénale. En particulier, les questions posées et non résolues autour de l'indépendance du ministère public créent un certain trouble et brouillent les repères traditionnels entre le juge et le ministère public. Dans le rôle du ministère public redéfini et élargi, la notion de politique pénale influence directement à la définition du procès pénal.

---

<sup>1233</sup> Françoise TULKENS, « L'apport de la convention européenne des droits de l'homme », in *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz 2008, p.93

<sup>1234</sup> CEDH, 20 décembre 2005, Jasinski c. Pologne – 30865/96 ; <http://www.doctrine.fr>

<sup>1235</sup> Jean-Paul JEAN, « Le ministère public français au regard des justices pénales d'Europe », *AJ Pénal* 2011, p.106

<sup>1236</sup> Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du parquet européen, JO de l'Union européenne, 31.10.2017, L283/13

**397. Diversification des modes de poursuite et politique pénale.** La diversification des modes de poursuite induit une perception et un questionnement particuliers sur la notion de politique pénale. Les procureurs de la République définissent et conduisent-ils une politique pénale ou alors sont-ils, simplement, chargés de mettre en œuvre la politique pénale du gouvernement définie en application de l'article 20 de la constitution ? Si la politique pénale relève de l'action des procureurs de la République, alors, la conception et la conduite du procès pénal qui résultent de cette action deviennent strictement des données contingentes et locales. Au contraire, si la politique pénale est l'œuvre du gouvernement, la manière dont se conçoit et se conduit le procès pénal sur l'ensemble du territoire national est l'expression d'une stratégie de politique criminelle.

On perçoit, à travers ces questionnements, toutes les ambiguïtés qui entourent la notion de politique pénale. Il convient donc d'explorer toutes les facettes de la notion de politique pénale (§1) avant d'examiner les rapports qu'entretient la politique pénale avec les [autres] politiques publiques mises en œuvre par l'Etat, notamment en matière de sécurité et de prévention de la délinquance (§2).

#### §1.- LA POLITIQUE PENALE : UNE NOTION AMBIGÜE ET POLYSEMIQUE

**398. L'ambiguïté de la notion de politique pénale.** Au début des années 1990, le professeur PRADEL estimait, dans sa critique des travaux de la commission DELMAS-MARTY, que « la notion même de politique pénale n'existe guère présentement, chaque procureur de la République décidant seul dans le cadre de son propre ressort... »<sup>1237</sup> De fait, la notion de politique pénale semble trainer avec elle une sorte d'ambiguïté originelle. Cette ambiguïté est liée en particulier au mot « politique » accolé à l'action des parquets. « Les initiatives locales des procureurs et l'activité de leur parquet ont été promues sous l'appellation de "politiques pénales", une notion excessivement imprécise et ambiguë », selon la formule de Philip MILBURN<sup>1238</sup>. Dès lors, les parquets produisent et conduisent – ils une « politique »,

---

<sup>1237</sup> Jean PRADEL, « La mise en état des affaires pénales. Propos sceptiques sur le rapport de la Commission Justice pénale et droits de l'homme (juin 1990) », *Recueil Dalloz* 1990, p.301

<sup>1238</sup> MILBURN Philip, « Les procureurs de la République : passeurs de justice ou gestionnaires des "politiques pénales" ? », *Droit et société* 1/2010 (n° 74), p. 73-90

soit – elle pénale ? Pourtant, le rôle politique du ministère public est évoqué tout au long de l’histoire du parquet<sup>1239</sup>. Chaque année, depuis plus d’une quinzaine d’années, les parquets rendaient un rapport de « politique pénale ». A la faveur de la redéfinition du rôle et de la place de chacun des échelons hiérarchiques du ministère public introduite par la loi du 25 juillet 2013<sup>1240</sup>, le rapport rendu à partir de 2015 pour l’année 2014 s’intitule « rapport du ministère public ». L’intitulé de « rapport de politique pénale » est désormais réservé au rapport que présentera annuellement le garde des sceaux devant les assemblées parlementaires en application du nouvel article 30 CPP<sup>1241</sup>. Dans cette reconfiguration des rôles des acteurs de la chaîne hiérarchique du ministère public, la politique pénale rejoint les autres politiques publiques dans le sillon des politiques gouvernementales. Dans cette perspective, « ... la terminologie de “politique” pénale évoque davantage la compétence du politique (exécutif, collectivités locales, etc.) que l’autonomie professionnelle construite par les parquetiers dans le développement de leurs fonctions au cours de ces années. »<sup>1242</sup> Partant du constat de la dimension gouvernementale de la politique pénale, le Club des juristes tirait la conclusion que « fondamentalement la politique pénale ne peut être que l’application de la loi votée par le parlement. Aucune enquête, aucune poursuite ne peut être engagée et aucune sanction ne peut être prononcée sans que le parlement ait, préalablement, défini l’incrimination et fixer la peine ».<sup>1243</sup> Pourtant, la politique pénale ne peut se résumer à l’application de la loi. Il suffit d’observer que les mêmes infractions commises sur différents endroits du territoire ou à des périodes différentes ne reçoivent pas le même traitement judiciaire.

Les conditions d’élaboration et de mise en œuvre des politiques pénales (A), de même que les facteurs qui déterminent les choix en matière d’orientation des procédures (B), se découvrent à la faveur des observations menées au sein de différents parquets.

#### A).- L’ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PENALES

---

<sup>1239</sup> Jean-Marie CARBASSE, *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2000

<sup>1240</sup> JORF n°0172 du 26 juillet 2013 page 12441

<sup>1241</sup> L’article 30 du CPP issu de la loi du 25 juillet 2013 stipule que

<sup>1242</sup> MILBURN Ph., OP cit

<sup>1243</sup> Le Club des Juristes, « Un parquet indépendant ? Concordance des temps », Paris le 10 juillet 2011, Contribution du Club DJS – *Une justice pour une nouvelle République*, <http://www.droits-justice-et-securites.fr/wp-content/uploads/2011/05/DJS-Un-Parquet-ind%C3%A9pendant1.pdf>

**399. L'origine des politiques pénales.** Historiquement, on situe la naissance des politiques pénales au moment de l'émergence empirique et quasiment en marge de la loi du principe de l'opportunité des poursuites. Sous l'empire du code d'instruction criminelle de 1808 qui ignorait ce principe, ce sont les parquets confrontés au double défi de la régulation des flux pénaux et de la nécessaire adaptation de la réponse judiciaire qui s'étaient arrogés la prérogative de classer sans suite certaines procédures en proclamant, de ce fait, le fameux principe de l'opportunité des poursuites<sup>1244</sup>. L'article 29 du code d'instruction criminelle se contentait de prescrire que *« toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit, aura été commis ou dans lequel le prévenu pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »* Ce texte ne définissait aucun pouvoir d'appréciation pour le ministère public quant aux suites à donner aux plaintes et dénonciations reçues. L'article 45 du même code précisait, au contraire, que *« le procureur du Roi transmettra sans délai au juge d'instruction les procès-verbaux, actes, pièces et instruments dressés ou saisis en conséquence des articles précédents, pour être procédé ainsi qu'il sera dit au chapitre "Des Juges d'instruction"»*. Dans le silence du code d'instruction criminelle, la doctrine analysant la pratique des parquets a, très tôt, reconnu au ministère public *« la faculté d'agir ou de ne pas agir, [c'est-à-dire de poursuivre ou de ne pas poursuivre] suivant les inspirations de sa conscience. »*<sup>1245</sup>

**400. Politique pénale et opportunité des poursuites.** Au-delà de sa définition, la notion de « politique pénale » appréhendée à travers l'activité des parquets au plan local invite surtout à s'interroger sur les déterminants qui guident l'action répressive au prise avec des problématiques d'organisation et des moyens des juridictions.

**401. Politique pénale et politique de classement sans suite.** Avec l'accroissement continu des flux pénaux, le classement sans suite était devenu une sorte de variable d'ajustement du fonctionnement de la justice pénale<sup>1246</sup>, suscitant en cela bien des critiques. La politique pénale

---

<sup>1244</sup> Xavier MOROZ, « Les initiatives procédurales des parquets au XIXème siècle », *Archives de politique criminelle* 2003/1, N°25, p. 85-100.

<sup>1245</sup> R. GARRAUD, *Précis de droit criminel*, Recueil Sirey, 1912, p.573

<sup>1246</sup> V. notamment, Marie-sylvie HURE, « Les abandons de poursuites avant jugement et leurs motifs de 1831 à 1932 – La base DAVIDO : séries par infractions », CESDIP n°89 - 2001 ; L. SIMMAT-DURAND, « le parquet et

appréhendée à travers le prisme de la politique des classements sans suite pouvait présenter un aspect négatif de l'action des parquets. Elle apparaissait comme le symbole de l'incapacité judiciaire à répondre efficacement aux phénomènes de la délinquance et le reflet d'un certain laxisme face à la délinquance<sup>1247</sup>. Depuis le depuis des années 1990, les initiatives menées par certains chefs de parquet en faveur de l'émergence d'une troisième voie<sup>1248</sup> entre le classement sans suite et la poursuite ont considérablement modifié la problématique des classements sans suite. En effet, alors que le taux de classement sans suite était de 34,9% des affaires poursuivables en 1998, il n'est plus que de 12,% en 2009<sup>1249</sup>. Ce qu'on appelle la troisième voie, c'est-à-dire l'ensemble des mesures alternatives aux poursuites proposées par le parquet, a apporté un débouché providentiel à un nombre important de procédures qui faisaient autrefois l'objet d'un classement sans suite<sup>1250</sup>.

Dans le schéma traditionnel de l'exercice de l'action publique, l'intervention du ministère public se résumait, en application du principe de l'opportunité des poursuites, à l'alternative « poursuivre ou classer »<sup>1251</sup>. Comme le souligne Jean-Paul CERE, « dans sa version stricte, le principe d'opportunité des poursuites se résume finalement à un choix simple : le délinquant est renvoyé devant le tribunal compétent ou le ministère public choisit la voie d'un classement sans suite. »<sup>1252</sup> Désormais, l'extension du panel des outils à la disposition du ministère public se traduit par une érosion du nombre de classements sans suite<sup>1253</sup>. La mise en oeuvre d'une réponse pénale repose, principalement, sur deux choses. C'est d'abord la constatation de la commission d'infractions plus ou moins graves dont les auteurs sont

---

l'opportunité des poursuites », *Questions pénales*, décembre 1994 VII.4 ; B. AUSSON de CAVARLAY, R. LEVY, L. SIMMAT-DURAND, « L'abandon des poursuites par le parquet », *Questions pénales* 1990 III.

<sup>1247</sup> Cf. Hubert HAENEL, « Les infractions sans suite ou la délinquance maltraitée », rapport d'information du Sénat au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, n°513, 1998

<sup>1248</sup> Laura AUBERT, « Appréhension systématique des phénomènes de délinquance et troisième voie : les dilemmes d'un parquet divisé », *Champ pénal / Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie [En ligne]*, Vol. VI | 2009

<sup>1249</sup> Source : Observatoire de la justice pénale, DACG 2008 et 2009

<sup>1250</sup> Jean DANET, « Bref commentaire de quelques chiffres sur la justice pénale », *AJ Pénal* 2008 p. 78

<sup>1251</sup> MOROZ Xavier, « Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>e</sup> siècle », *Archives de politique criminelle*, 2003/1 (n° 25), pp85-100

<sup>1252</sup> Jean-Paul CERE, « Composition pénale », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, DALLOZ

<sup>1253</sup> En 2006, le taux de classement sans suite était de 19,6%, était de 10,7% en 2013 et de 14% en 2016 (Source : Cadres du Parquet - Infocentre SID)

parfaitement identifiés. C'est ensuite la certitude d'une réponse judiciaire apportée par le parquet, hors classement sans suite *ab initio* et avec ou sans l'intervention d'un juge.

Au fil des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, le principe de l'opportunité des poursuites s'est consolidé et trouve aujourd'hui sa consécration législative à travers l'article 40-1 du code de procédure pénale<sup>1254</sup>. La politique pénale est donc historiquement d'abord la faculté d'arbitrage acquise par le parquet entre l'engagement des poursuites et le classement sans suite.

**402. Le procureur de la République partenaire des politiques publiques dans la cité.** Du point de vue de la démarche théorique, l'analyse des politiques publiques en tant que fille de la sociologie des organisations et de la science politique apporte un éclairage certain sur les conditions de l'émergence de la politique pénale conçue comme production des acteurs publics, au premier chef du gouvernement, autour de la problématique de la maîtrise et de la répression de la criminalité<sup>1255</sup>. Cette grille de lecture de l'analyse des politiques publiques révèle notamment que « l'action publique se déploie dans un contexte de complexité organisationnelle croissant »<sup>1256</sup>.

**403. Politique pénale et partenariat local.** La mise en œuvre des politiques publiques en matière de sécurité et de justice pénale se décline sur le terrain sous forme de partenariats multiples. Il s'agit, tout à la fois, de partenariats avec les autorités et élus locaux dans des cadres réglementaires définis<sup>1257</sup> et de partenariats ponctuels dictés par les nécessités locales en termes de prévention et de répression de la délinquance et de la criminalité.<sup>1258</sup> « Autrefois simple garant de l'opportunité des poursuites et dépositaire des réquisitions du ministère public, il est devenu un acteur clé de la justice pénale, à la fois au sein de l'institution judiciaire et dans

---

<sup>1254</sup> Selon l'article 40 alinéa premier du code de procédure pénale, «le procureur de la république reçoit les plaintes et dénonciations et apprécie les suites à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1 »

<sup>1255</sup> Cf. Pierre MULLER et autres, « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46<sup>ème</sup> anniversaire n°1, 1996, pp96-133

<sup>1256</sup> *Idem*

<sup>1257</sup> CLSPD, Etats major de sécurité, CODAF etc ...

<sup>1258</sup> Conventions de partenariat avec des associations dans les domaines divers (violences dans les enceintes sportives, lutte contre les violences faites aux femmes etc...) et avec des administrations (éducation nationale etc...)

son rapport à la cité »<sup>1259</sup>. Cet investissement du procureur de la République dans ces politiques publiques de sécurité contribue fortement au remodelage de sa fonction. En effet, les logiques de « performance » et de « prise en compte de l'usager » qui mobilisent les acteurs locaux en charge de ces politiques publiques incitent de plus en plus le procureur de la République à élaborer des stratégies de l'action publique qui intègrent des indicateurs quantitatifs. Ces derniers deviennent les repères de l'efficacité de son action dans sa communication avec sa hiérarchie et avec ses partenaires locaux<sup>1260</sup>.

**404. Politique pénale et modes de poursuite.** Les modes de poursuite sont le moyen par lequel se mettent en œuvre les politiques pénales au plan local en ce qui concerne la dimension strictement répressive de celles-ci. La question de la consistance de la politique pénale est très directement liée à la question des poursuites. En effet, en tant que choix justifiés par la nature, l'ampleur, la spécificité de la délinquance locale et les capacités de traitement des juridictions concernées, les politiques pénales traduisent, à travers la sélection et l'orientation des procédures pénales, une vision fondamentalement locale de l'action pénale. Comme le note David DEROUSSIN, « localement, elles sont appliquées et adaptées aux moyens et contingences par le procureur de la République et ses collaborateurs qui disposent donc d'une marge d'appréciation ».<sup>1261</sup> Au-delà des moyens propres aux parquets, la politique pénale se définit et se met en œuvre dans la dynamique des relations qui se nouent localement entre le procureur de la République et les autres acteurs du local et en premiers rang desquels le préfet, les élus locaux, les responsables locaux des administrations de l'Etat et les associations. Comme le souligne Denis MONDON, le territoire est « le creuset de la politique pénale. »<sup>1262</sup>

Cet ancrage local est notamment perceptible dans le rapport annuel de politique pénale à travers la proportion de chacune des modalités de poursuite à l'intérieur du taux de réponse pénale de chaque juridiction.

---

<sup>1259</sup> Philip MILBURN, Katia KOSTULSK, Denis SALAS, *Les procureurs – Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, PUF 2010, p.11)

<sup>1260</sup> Stéphanie PAULET-PUCCINI, « L'évaluation dans les politiques locales de prévention et de sécurité : un nouveau management des services de la justice », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie [en ligne]*, 2/2007

<sup>1261</sup> David DEROUSSIN, « Politique criminelle et politique pénale », « Parquet et politique pénale depuis le XIXème siècle », colloque Lyon, 9-20 septembre 2002, <http://www.afhj.fr/ressources/deroussin-ppp.PDF>

<sup>1262</sup> Denis MONDON, « Pour une analyse systémique de la politique pénale ? », *AJ Pénal* septembre 2012, pp442-447

**405. Diversification des modes de poursuite et décentralisation de l'action pénale.** La diversification des modes de poursuite entraîne, entre autres conséquences, une accentuation du mouvement de décentralisation de l'action pénale en faveur du procureur de la République. Décentralisation, car les actions et les modalités de la lutte contre la délinquance restent marquées par le discours politique sous le couvert d'une volonté d'impulsion et de contrôle exprimée à l'échelon national<sup>1263</sup>. Accentuation, car les parquets ont toujours disposé d'une marge de manœuvres plus ou moins étendue dans l'exercice de la fonction de poursuite<sup>1264</sup>. Selon l'analyse de Jean-Paul JEAN à propos de l'ouvrage de Jean DANET<sup>1265</sup>, ce dernier a mis en évidence dans son ouvrage « l'idée de concurrence des modes de pénalités, tant au niveau des sanctions et mesures que des modèles de procédures », dès lors que « la diversification des modes de poursuite aux mains des parquets conduit, derrière la centralisation statistique des réponses pénales, à des écarts très importants de pratiques locales ». <sup>1266</sup> En effet, tant que les possibilités en matière de modes de poursuite se limitaient au triptyque ouverture d'une information judiciaire, citation directe et procédure de flagrant délit<sup>1267</sup>, l'éparpillement des réponses judiciaires était corrélativement moins important pour des faits de même nature commis ou poursuivis dans différents ressorts.

Les modes de poursuite constituent donc des outils concrets de la « territorialisation » de l'action pénale. Ils constituent l'un des vecteurs les plus effectifs de l'encrage local des politiques pénales. En effet, la part respective des différents modes de poursuite dans l'activité répressive globale varie d'un parquet à un autre en fonction de la réalité de la délinquance locale, des ressources de la juridiction, de la qualité des partenariats, et de l'appréciation du

---

<sup>1263</sup> cf. à titre d'illustration, le garde des sceaux explique dans sa circulaire de politique pénale en date du 19 septembre 2012 (CRIM 2012-16/E-19 .09.2012) que « la définition claire d'orientations de politique pénale est le préalable indispensable à la conduite quotidienne, par tous les magistrats du ministère public, d'une action lisible et harmonisée sur l'ensemble du territoire national. Il m'appartient de conduire la politique pénale déterminée par le gouvernement et de veiller à la cohérence de cette politique sur le territoire de la république

<sup>1264</sup> Cf. Moroz X., « Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>ème</sup> siècle », Archives de politique criminelle 2003/1, N°25, p. 85-100.

<sup>1265</sup> Jean DANET, *La justice entre rituel et management*, Presses Universitaires de Rennes, 2010

<sup>1266</sup> Jean-Paul JEAN, « Jean DANET, *La justice entre rituel et management*, Postface d'Antoine GARAPON, Presses universitaires de Rennes, 2010 », *RSC* 2011, p.1003

<sup>1267</sup> Le code d'instruction criminelle ne connaissait que ces trois modes de poursuite, en plus de la comparution volontaire. Cf. articles 130 et 182 du Code d'Instruction Criminelle.

procureur de la République sur ces différents éléments. Ces contingences locales qui nourrissent la construction et la dynamique de toute politique pénale se reflètent dans la répartition que propose chaque parquet entre les différentes modalités de réponse pénales offertes par le code de procédure pénale.

**406. Action publique locale et centralisation de la politique pénale.** Ce mouvement de transfert de pouvoir vers l'échelon local peut sembler contradictoire dans la mesure où s'intensifie parallèlement une logique statistique et « du *reporting* » qui consistent à rendre compte aux échelons supérieurs, quasiment en temps réel, des données statistiques concernant l'évolution des phénomènes de délinquance ainsi que de leur traitement judiciaire dans chaque ressort. Certes, la pratique de la communication des données chiffrées de l'activité des parquets s'inscrit dans une longue tradition de production locale, puis de recollement au niveau central des chiffres<sup>1268</sup>. Il reste que la tendance est à la systématisation de cette centralisation des données, notamment grâce à l'aide espérée des outils informatiques. La pression du compte rendu statistique semble en effet traduire une volonté de maîtrise, sinon de contrôle, de l'action menée sur le terrain par les autorités judiciaires dans le domaine de la lutte contre la délinquance. Il apparaît en effet, à l'observation, que « le pouvoir de la chancellerie et des parquets généraux sur les parquets se sont accrus, essentiellement sur la base de ce développement de la gestion fondée sur des indicateurs chiffrés.<sup>1269</sup> » La loi du 25 juillet 2013 a d'ailleurs consacré le principe d'une information croisée entre les échelons locaux et l'échelon central du système répressif<sup>1270</sup>.

Cette tendance à la centralisation après recueil systématique de données du terrain se remarque en particulier lorsque surviennent des phénomènes de délinquance susceptibles de se produire simultanément ou dans des temps voisins dans plusieurs endroits du territoire national. L'objectif des autorités hiérarchiques, dans ces cas, c'est de pouvoir disposer des informations les plus complètes sur le phénomène considéré afin d'ajuster la réponse, notamment sur le plan politique et médiatique. Ce fut le cas lors des émeutes des banlieues de décembre 2005 et c'est

---

<sup>1268</sup> cf. Evelyne SERVERIN, « Quelles mesures pour la justice ? », in L. CADIET et L. RICHER (sous la dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003

<sup>1269</sup> Christian MOUHANNA, Benoit BASTARD, « Procureurs et substituts : l'évolution du système de production des décisions pénales, in *Le parquet et les politiques pénales en France* », *Droit et société* n°74, 2010, LGDJ

<sup>1270</sup> Les articles 30, 35 et 39-1 du CPP définissent les modalités de l'information institutionnelle entre la chancellerie, les parquets généraux des cours d'appel et les parquets de premier ressort.

généralement le cas chaque fin d'année à l'occasion de la fête de la saint Sylvestre lorsque se manifestent des phénomènes d'incendie de véhicules dans plusieurs villes. C'est encore le cas à la suite de la série d'attentats islamistes auxquels se trouve confrontée la France depuis janvier 2015.<sup>1271</sup>

**407. La relativité du contrôle central sur la politique pénale locale.** La nature et la portée de ces mécanismes de contrôle du terrain par les échelons supérieurs doivent toutefois être nuancées. S'il est incontestable que les instructions adressées par la chancellerie à propos des types et des modalités de la réponse judiciaire à apporter à tels ou tels phénomènes de délinquance traduisent une volonté de maîtrise de l'action répressive des parquets, la remontée des données, après coup et souvent selon un mode déclaratif, s'apparente davantage à un constat de la réalité qu'à une reprise en main pouvant avoir un impact sur les modes d'action. En fait, il apparaît très clairement que la place de l'Etat à travers la Chancellerie est en questionnement. « Mais quel rôle l'État doit-il jouer ? Doit-il impulser ou se limiter à homologuer des initiatives locales ? Doit-il diriger ou structurer ? »<sup>1272</sup> La réalité offre des éléments de réponse à ces questionnements. Dans le domaine de l'action pénale, l'Etat se positionne comme un Etat coordonnateur qui donne des impulsions à la base. Mais, l'action elle-même, la façon de la concevoir et de la conduire au plus près de la demande sociale de réponse judiciaire face aux phénomènes de la délinquance reste le domaine des acteurs de terrain.

En réalité, dans le contexte français d'aujourd'hui, la notion de politique pénale trouve une résonance très précise dans l'action quotidienne des parquets. Lorsqu'elle est évoquée à l'échelon gouvernemental, la politique pénale désigne les instructions générales transmises aux parquets en matière de conduite de l'action publique. La notion de politique criminelle est également utilisée pour traiter dans le cadre de ces instructions générales des problématiques concernant des domaines de criminalité spécifiques. Sur le plan théorique en revanche, la notion de politique criminelle reflète davantage la manière dont la société organise sa réponse aux phénomènes criminels en ciblant les segments structurels de la société ou de ses déviances

---

<sup>1271</sup> Depuis ces attentats, plusieurs dépêches du garde des sceaux demandent aux parquets de transmettre des données sur des faits ou des procédures pouvant avoir un lien avec le terrorisme.

<sup>1272</sup> David DEROUSSIN, « Politique criminelle et politique pénale » (Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle »), <http://www.afhj.fr/ressources/deroussin-ppp.PDF>

sur lesquels portent les actions des acteurs publics. On retrouve, dans ce schéma, l'idée de modèle de politique criminelle suivant les inspirations idéologiques qui les fondent<sup>1273</sup>.

**408. L'hétérogénéité des composants de la politique pénale locale.** La notion de politique pénale dissimule donc en réalité « une pluralité de processus à l'œuvre, mécanismes procéduraux, institutionnels et sociologiques pour lesquels le ministère public joue un rôle central et ce de manière accrue au fil des ans »<sup>1274</sup>. La politique pénale est également devenue l'écho des stratégies et des actions de la police dans le cadre de la lutte contre la délinquance. La notion de politique pénale recouvre donc, de fait, un périmètre étendu qui se définit autour du traitement judiciaire de la délinquance par le ministère public. Elle se décline dans une double démarche qui se situe au centre des évolutions qui affectent la conduite de l'action publique et le rôle du procureur de la République. D'une part, la politique pénale est traduite par une action autocentrée du parquet dans le cadre de sa mission judiciaire de conduite de l'action publique. D'autre part, elle représente l'ouverture du parquet et, à travers lui, celle de l'autorité judiciaire à l'extérieur du monde judiciaire où il prend une place éminente dans l'animation de multiples politiques locales sectorielles<sup>1275</sup>. A l'échelle nationale, « la politique pénale détermine des priorités, propose aux parquets des choix de procédure dans l'exercice de l'action publique, pour des résultats soumis à évaluation »<sup>1276</sup>.

Une approche pragmatique des modes de poursuite et de la politique pénale, dont ils constituent localement les instruments de la mise en œuvre, pose la question des conditions du choix effectif de la réponse pénale dans chaque dossier particulier. L'offre de réponse pénale définie ou, simplement, disponible dans chaque parquet, demeure une série de possibilités dont le choix effectif incombe à chaque parquet en fonction de déterminants propres à la fonction de poursuite.

---

<sup>1273</sup> DELMAS-MARTY, *les grands systèmes de politique criminelle*, PUF 1992

<sup>1274</sup> Phlipp MILBURN et Christian MOUHANNA, « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74/2010, pp7-16

<sup>1275</sup> Parmi les dernières innovations dans lesquelles le parquet se trouve directement impliqué, il faut signaler les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) et les états-majors de sécurité co-présidés par le préfet et le procureur de la République.

<sup>1276</sup> Cf. Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, la Découverte, 2008, p.38

B). - STRATEGIES ET FACTEURS DU CHOIX DES MODES DE POURSUITE : LES  
DETERMINANTS DE L'ORIENTATION DES POURSUITES

**409. Les déterminants de la décision de poursuite.** Comme le soulignait, à juste titre, Brian A. GROSMAN, « il y a une différence de taille entre ce que fait le procureur de la poursuite criminelle et ce que lui prescrivent les textes juridiques et les arrêts des tribunaux. Tout système judiciaire poursuit d'innombrables buts et sous-entend une grande variété de valeurs. On doit sans cesse recourir à des formules d'adaptation n'ayant aucun caractère officiel afin de venir à bout de situations concrètes, alors que, parallèlement, il faut mobiliser des énergies à prix d'argent pour mettre en œuvre des moyens et parvenir à des fins qui, dans les deux cas, sont pourtant, officiellement définis. »<sup>1277</sup> Cette assertion explique bien l'idée que le choix de la modalité de poursuite est la conjonction de plusieurs facteurs qui sont d'ordre juridique, administratif et organisationnel. L'observation sur le terrain des conditions de la mise en œuvre des modes de poursuite révèle plusieurs logiques à l'œuvre<sup>1278</sup>. Il y a, d'abord, une logique procédurale qui inscrit les modes de poursuite dans un enchaînement de prescriptions juridiques définies par le code de procédure pénale. Il y a, ensuite, une logique de politique pénale qui situe la mise en œuvre des modes de poursuite dans une stratégie de choix dictés par des objectifs et des finalités fixés par le procureur de la République en fonction des données locales et d'impulsions reçues des échelons supérieurs<sup>1279</sup>. Il y a, enfin, une logique de système qui retrace une dynamique de fonctionnement plus ou moins en décalage avec la logique institutionnelle prescrite par les textes. La réalité de cette dynamique de système n'invalide pas les logiques institutionnelles, elle exprime simplement la confrontation ou la complémentarité sur le terrain des enjeux propres aux acteurs et aux parties et, des représentations du rôle de chacun.

En situation réelle, le choix de modes de poursuite sont déterminés par des facteurs juridiques (1), de stratégie judiciaire (2) et organisationnels (3).

---

<sup>1277</sup> Brian A. GROSMAN, « Le procureur de la poursuite criminelle : étude sur l'exercice du pouvoir de discrétion », *Les Cahiers de droit*, vol. 12, n° 2, 1971, p. 241-286.

<sup>1278</sup> Cf. Notamment Cf. Sylvie GRUNVALD, « Choix et schémas d'orientation », communication au colloque : « Une évaluation de l'administration de la justice pénale – les nouveaux traitements des délits », Nantes, 7 février 2013

<sup>1279</sup> V. Denis MONDON, « Pour une analyse systémique de la politique pénale ? », *AJ Pénal* septembre 2012, pp442-447 ; V. aussi C. MIANSONI, « Politique pénale et management des juridictions ou la politique pénale comme composante du projet de juridiction », *AJ Pénal* septembre 2012, pp448-451

## 1).- LES FACTEURS JURIDIQUES DU CHOIX DES MODES DE POURSUITE

**410. Le silence de la loi.** Le code de procédure pénale ne fixe pas au ministère public des critères d'orientation des procédures vers telle ou telle modalité de traitement ou de poursuite. Quels sont, dès lors, les facteurs qui déterminent le choix de tel mode de poursuite plutôt que tel autre face à une infraction parfaitement caractérisée ? Comment se définissent les critères et les normes qui orientent au sein de chaque parquet la détermination des modes de poursuites ? En somme, quelles sont les pesanteurs qui influent sur la définition des politiques pénales locales dans leur volet répressif à travers le choix des modes de poursuite ? Ces questionnements ne sont pas nouveaux et se posent également dans d'autres pays européens engagés dans une diversification des modes de traitement des délits. Ainsi, dans le cadre de la procédure accélérée mise en place en Belgique à partir de 1994, Thibaut DUVILLIER déplorait l'absence d'une « liste de critères permettant de sélectionner les dossiers qui feront l'objet d'un traitement en procédure accélérée. »<sup>1280</sup> Ces questionnements s'inscrivent, en réalité, au cœur du principe de l'opportunité des poursuites et sont en germe dès l'émergence de ce principe dont l'efficacité est reconnue depuis l'origine. BERRIAT-SAINT-PRIX<sup>1281</sup> s'interrogeait déjà dans des termes qui n'ont fait que se confirmer dans leur formulation contemporaine : « maintenant qu'il est évident que le ministère Public doit faire un choix parmi les affaires qui lui parviennent, et classer celles qui ne méritent pas une poursuite d'office, y a-t-il quelque règle à tracer à cet égard ; existe-t-il quelque signe auquel on puisse reconnaître les délits qui ne sont pas dignes de l'audience ? A cette question, la loi est restée muette. En effet, hors les infractions d'une telle gravité que l'esprit le plus indécis ne peut hésiter, tant de circonstances de temps, de lieu, de personnes sont susceptibles de modifier le caractère, l'importance d'un délit, que le législateur a eu raison de laisser la règle absente et de s'en rapporter absolument à la prudence et au discernement des magistrats. »

**411. Le libre choix du procureur de la République.** Le choix de la modalité de traitement des procédures soumises au procureur de la République est une composante du principe de l'opportunité des poursuites. Répondant à la QPC mettant en cause, notamment, la

---

<sup>1280</sup> Thibaut DUVILLIER, « La procédure de justice accélérée », *Pyramides*, 1 | 2000, 123-139.

<sup>1281</sup> BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l'instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854

constitutionnalité des dispositions des articles 40 alinéa 1 et 40-1 CPP laissant au ministère public le choix discrétionnaire de la modalité de la mise en état de l'affaire et, subséquemment, de la poursuite, la chambre criminelle a répondu que cette question n'était pas sérieuse en ce que le choix fait par le procureur de ne pas ouvrir une information judiciaire ne « modifie pas le déroulement du procès pénal et ne prive pas d'un procès juste et équitable, la personne poursuivie ayant quant au respect des droits de la défense, devant la juridiction, des garanties équivalentes à celles dont elle aurait bénéficié si l'affaire avait l'objet d'une information. »<sup>1282</sup>

**412. Les facteurs juridiques du choix de mode de poursuite.** Les « contraintes juridiques »<sup>1283</sup> contribuent au choix du mode de poursuite du fait des limites inhérentes à chacune des modalités. Il est évident que les modes de poursuite sont circonscrits dans des cadres juridiques et procéduraux qui définissent l'étendue et les limites de leur mise en œuvre. Ces facteurs juridiques sont, de ce fait, les premiers déterminants des choix des modalités de poursuite, en tant qu'ils offrent les éléments descriptifs de chacune de ces modalités ainsi que leurs limites. Les facteurs juridiques interviennent dans le choix des modes de poursuite à plusieurs niveaux. Ils interviennent de façon unitaire ou associée au niveau de la nature et des circonstances de l'infraction, au niveau de la nature et du *quantum* de la peine encourue, au niveau du délai de comparution devant la juridiction et au niveau de la personnalité et du parcours judiciaire de l'auteur de l'infraction. En revanche, la loi définit des conditions d'admissibilité à certaines procédures. Ces conditions tiennent, pour l'essentiel, à la nature du contentieux ou de l'infraction et au *quantum* de la peine encourue. Ainsi, la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale n'est ouverte que pour des contraventions et délits limitativement énumérés. De même, l'article 495-7 du code de procédure pénale définit le champ d'application de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Par exemple, il en exclut les délits d'homicide involontaire ainsi que les délits sexuels. La procédure de composition pénale, quant à elle, est réservée aux contraventions et délits punis au maximum de cinq ans d'emprisonnement. *Le projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022* présenté en Conseil des ministres par la garde des sceaux le 18 avril 2018 tend à étendre le champ d'application de la composition pénale, y compris aux personnes morales.

---

<sup>1282</sup> Crim., 27 avril 2011, pourv. n°11-90.011 ; 6 mars 2013, n°12-90.078

<sup>1283</sup> *Idem*

**413. Les délimitations légales des champs d'intervention des modes de poursuite.** La prise en considération de la nature et des circonstances de l'infraction renvoie aux dispositions du code de procédure pénale qui déterminent, voire délimitent le choix d'application de telle ou telle modalité de poursuite. . Du fait de la classification tripartite des infractions<sup>1284</sup>, la nature criminelle, délictuelle ou contraventionnelle d'une infraction implique, selon les cas, la possibilité ou l'obligation de recourir à tel ou tel autre mode de poursuite. En effet, chaque type d'infraction se trouve soumis à des règles procédurales correspondant à sa nature. Ainsi, les infractions criminelles poursuivables devant la cour d'assises font nécessairement l'objet d'une ouverture d'instruction préparatoire. De nombreuses dispositions du code de procédure pénale aménagent également le recours à certaines modalités de poursuite en fonction de la nature de certaines matières. Ainsi, par exemple, malgré l'élargissement de son champ d'intervention<sup>1285</sup>, le recours à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est exclu, en vertu de l'article 495-16, en matière de délits politiques, de délits de presse, d'homicide involontaire ou des délits « dont la poursuite est prévue par une loi spéciale ». Elle est également exclue, pour « des délits d'atteintes volontaires et involontaires à l'intégrité des personnes et d'agressions sexuelles prévus aux articles 222-9 à 222-31-2 du code pénal lorsqu'ils sont punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans ». L'article 397-6 écarte, également, la possibilité de recourir aux procédures de comparution immédiate et de convocation par procès-verbal pour les délits de presse et pour les délits politiques, ainsi que pour les délits « dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale » De même, l'article 495 limite la possibilité de recourir à la procédure de l'ordonnance pénale aux seuls délits qu'il énumère. De la même manière, le premier alinéa de l'article 41-2 du code de procédure pénale réserve la possibilité de recourir à la procédure de composition pénale pour les seuls délits punis d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au plus ainsi qu'aux contraventions qui leurs sont connexes.

**414. La nature et le *quantum* de la peine encourue.** Le facteur juridique affecte également le choix des modalités de poursuite au regard de la nature et du quantum de la peine encourue ou susceptible d'être prononcée. Ainsi, par exemple, en matière d'ordonnance pénale délictuelle, seules les peines d'amendes ainsi que les peines complémentaires encourues

---

<sup>1284</sup> V. notamment RASSAT M.-L., *Droit pénal général*, Ellipses, coll. Cours magistral, 2 éd., 2006, n° 242.

<sup>1285</sup> Le plafond des peines encourues initialement fixé à cinq a été supprimé par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles

peuvent être prononcées. Les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité tout comme celles de l'ordonnance pénale ou de la composition pénale sont exclues pour certaines infractions en raison de la nature ou du *quantum* de la peine encourue<sup>1286</sup>. La nature des peines et le *quantum* de la peine d'emprisonnement prononçables dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité sont définis par l'article 495-8 du code de procédure pénale. La peine d'emprisonnement prononcée ne peut être supérieure à un an ni excéder la moitié de la peine encourue. Une ou plusieurs peines complémentaires peuvent également être prononcées. Les peines prononçables dans le cadre de l'ordonnance pénale délictuelle sont énumérées par la loi. L'article 495-1 deuxième alinéa précise que seules les peines d'amende ainsi que les peines complémentaires encourues pour le délit considéré peuvent être prononcées dans le cadre de l'ordonnance pénale.

**415. Procédure à champ universel et procédure à champs réduit.** Ces exemples illustrent le fait que le choix de la modalité de poursuite est soumis à un premier filtrage juridique indépendant de la volonté du magistrat du parquet en charge de l'orientation de la procédure. Cette sélectivité juridique crée, de fait, une répartition entre les procédures à compétence universelle et celles qui ne bénéficient que d'un domaine d'intervention restreint. L'idée d'une concurrence des procédures émise par Jean DANET<sup>1287</sup> se trouve, de ce fait, nuancée par ce qui apparaît davantage comme une complémentarité des procédures. Le législateur lui-même articule les différentes procédures comme des mécanismes qui s'emboîtent sans se contredire ou se concurrencer. L'article 41-1 alinéa 3 définissant les mesures alternatives aux poursuites laissées à la disposition du procureur de la République indique ainsi qu'« en cas de non-exécution de la mesure en raison du comportement de l'auteur des faits, le procureur de la République, sauf élément nouveau, met en œuvre une composition pénale ou engage des poursuites ». De la même manière, le 7ème alinéa de l'article 41-2 du code de procédure pénale relatif à la composition pénale dispose que « si la personne n'accepte pas la composition pénale ou si, après avoir donné son accord, elle n'exécute pas intégralement les mesures décidées, le procureur de la République met en mouvement l'action publique, sauf élément nouveau. En cas de poursuites et de condamnation, il est tenu compte, s'il y a lieu, du travail déjà accompli et

---

<sup>1286</sup> La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est ainsi exclue pour les délits de presse ou les homicides involontaires (art. 495-16 du CPP) ; la composition pénale n'est pas applicable aux infractions sanctionnées par une peine d'emprisonnement supérieur à 5 ans (art.41-2 du CPP), l'ordonnance pénale est réservée aux infractions limitativement désignées (art.495 du CPP)

<sup>1287</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, Presses universitaires de Rennes, 2010

des sommes déjà versées par la personne. » C'est pourquoi la tendance à l'universalisation ou, du moins, à l'élargissement des domaines d'intervention de chacune des procédures aurait fatalement pour effet d'ôter ou de réduire le caractère de modularité induit par la diversité des procédures du fait de leurs domaines respectifs et des issues pénales propres à chacune.

**416. La reconnaissance de la culpabilité par le prévenu.** La reconnaissance de la culpabilité par la personne mise en cause est une condition de la mise en œuvre de la CRPC et de la composition pénale<sup>1288</sup>. Et, « il faut rappeler que la logique du plaider-coupable est d'offrir à la personne poursuivie la possibilité de devenir sujet de la procédure en consentant à un accord qui a pour conséquence une minoration de la peine. »<sup>1289</sup>

**417. Les délais légaux.** Les délais légaux de comparution devant la juridiction choisie peuvent être également déterminants dans le choix du mode de poursuite. C'est le cas dans les procédures de comparution immédiate ou de comparution par procès-verbal pour lesquelles le code de procédure pénale impose des délais de comparution très précis à partir de la notification au prévenu par le procureur de la République du procès-verbal comportant les préventions retenues. En effet, la personne déférée devant le procureur de la République en vue de sa comparution selon la procédure de comparution immédiate doit comparaître devant le tribunal le jour même, ou dans l'impossibilité de réunir un tribunal, dans les trois jours suivants. Lorsque le prévenu présenté le jour même devant la tribunal sollicite le délai de droit prévu par la loi afin de préparer sa défense, l'audience de renvoi doit se tenir dans un délai compris, selon le *quantum* de la peine maximale encourue, entre deux semaines et six semaines, et entre deux mois et quatre mois<sup>1290</sup>.

En matière de comparution par procès-verbal, le prévenu doit comparaître devant le tribunal dans un délai compris entre dix jours et six mois<sup>1291</sup>.

La prise en compte du délai de comparution renvoie à la question de la célérité de la réponse pénale. Le choix d'une réponse pénale peut donc être dicté par l'intérêt ou la nécessité

---

<sup>1288</sup> Articles 41-2 et 495-7 du CPP

<sup>1289</sup> *Les Cahiers du conseil constitutionnel*, Cahiers n°30, Décision n°2010-77 QPC du 10 décembre 2010, Mme Barta Z.

<sup>1290</sup> Cf. articles 396 et suivants du code de procédure pénale

<sup>1291</sup> Articles 393 et 394 du code de procédure pénale

d'une réponse pénale plus ou moins rapide. Le choix de l'instruction préparatoire, par exemple, induit, par le jeu ordinaire du formalisme qui la caractérise, une durée de procédure plus longue qui peut être déterminante pour le choix d'une telle modalité de poursuite<sup>1292</sup>.

**418. La situation du prévenu.** La situation personnelle et juridique de la personne poursuivie joue également un rôle dans le choix du mode de poursuite. « L'absence d'une insertion sociale ou professionnelle, l'existence d'un casier judiciaire chez le prévenu, pèsent structurellement sur la décision dans l'appréciation du risque de réitération des faits ainsi que dans celle des garanties de représentation susceptibles de peser sur les conditions d'exécution de la peine ». En particulier, l'état de récidive légale éventuelle dans lequel se trouve le prévenu au regard de l'infraction commise peut justifier le recours à telle ou telle modalité de poursuite.

**419. Le rôle de la victime.** La victime de l'infraction joue un rôle plus ou moins direct en matière de choix du mode de poursuite. Ainsi, elle peut choisir d'engager directement la poursuite soit en saisissant directement la juridiction de jugement par la voie d'une citation directe, soit en saisissant le juge d'instruction par le biais d'une plainte avec constitution de partie civile. La seule présence d'une victime identifiée dans une procédure incite le parquet à en tenir compte dans le choix de la modalité de poursuite. Des dispositions particulières aménagent, en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), de composition pénale, de transaction par officier de police judiciaire (TOPJ) ou d'ordonnance pénale, la prise en compte des intérêts de la victime. Dès lors que la victime a manifesté sa volonté de se constituer partie civile au cours de l'enquête ou lorsque l'évaluation du préjudice subi ou allégué paraît moins facilement réalisable dans le cadre des procédures alternatives, l'orientation de la procédure a tendance à privilégier les poursuites ordinaires. En effet, le jugement correctionnel traditionnel et l'instruction préparatoire permettent, notamment par le moyen d'une expertise judiciaire, d'ordonner l'évaluation du préjudice subi par la victime.

---

<sup>1292</sup> Alexis MIHMANS, *Contribution à l'étude du temps dans la procédure pénale : pour une approche unitaire du temps de la réponse pénale : pour une approche unitaire du temps de la réponse pénale*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris XI, 2007 ; V. aussi Camille VIENNOT, *Le procès pénal accéléré : étude des transformations du jugement pénal*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris X, 2010

Les facteurs juridiques ne sont pas les seuls déterminants de la mise en œuvre des modes de poursuite. Le traitement des affaires pénales obéit aussi à une logique propre de politique pénale et de stratégie judiciaire.

## 2).- LES LOGIQUES DE POLITIQUE PENALE ET STRATEGIES JUDICIAIRES

**420. La logique procédurale.** Sur le plan procédural, la logique issue de la réforme du code de procédure pénale de 1958 instituait d'abord une hiérarchie des acteurs de la phase pré-juridictionnelle du procès pénal. Cette hiérarchie dans la phase pré-juridictionnelle se manifeste à la fois dans les pouvoirs de contrôle et de direction de la procédure et dans la quasi exclusivité des compétences reconnues au procureur de la République en matière d'orientation des procédures et notamment de poursuites. En matière de contrôle de la phase d'enquête, le code de procédure<sup>1293</sup> pénale confie au procureur de la République le pouvoir de direction de l'enquête. Il s'agit d'une direction fonctionnelle de la police judiciaire qui se situe sur le terrain de la procédure pénale, et non sur celui de la gestion administrative des services de police et de gendarmerie. Dans le cadre de ces pouvoirs, le choix du mode de poursuite s'inscrit dans la continuité du travail des enquêteurs. Une procédure ouverte en flagrance pour un délit de gravité moyenne a plus de chance de déboucher sur une présentation du prévenu devant le parquet et par suite d'être jugé en comparution immédiate, en convocation par procès-verbal ou donner lieu à l'ouverture d'une information judiciaire, qu'une procédure de même nature traitée en préliminaire. Ensuite, la logique procédurale évoque la prise en comptes des préoccupations aussi complexes et techniques que la nature du jugement à venir, les conditions d'exécution du jugement rendu etc... Par exemple, poursuivre un prévenu par la voie de la citation directe, c'est nécessairement envisager que le jugement à venir ne puisse pas être aboutit à une exécution aisée de ce jugement, en cas de jugement par défaut ou, contradictoire à signifier. A l'inverse, la poursuite par la voie de convocation par officier de judiciaire offre la perspective plus certaine d'un jugement contradictoire à signer.

**421. La logique de politique pénale.** Il est désormais acquis que le procureur de la République met en œuvre une politique pénale dans son ressort ; que cette politique pénale reflète des enjeux locaux de l'action pénale ou qu'elle traduise la déclinaison territoriale et locale des orientations définies au niveau national ou régional. En s'en tenant au principe

---

<sup>1293</sup> Article 12 CPP

affirmé par l'article 40 du code de procédure pénale, le procureur de la République dispose d'un pouvoir étendu d'appréciation de la suite qu'il convient de donner à une procédure d'enquête portée à sa connaissance, dans le cadre général de son pouvoir de structuration<sup>1294</sup> de la réponse judiciaire adaptée au dossier particulier. Ce pouvoir « réactif » en aval de la phase policière devrait trouver son pendant dans les possibilités d'impulsion de l'action policière dont il dispose. C'est en se positionnant comme autorité qui fixe les priorités de l'action publique que le procureur de la République renforce ses attributions de direction de la police judiciaire. En réalité, l'absence de compétences hiérarchiques directes en matière d'organisation et d'affectation des moyens de la police judiciaire rend la logique de la politique pénale très difficile à maîtriser.

**422. Les stratégies judiciaires.** En plus de ces considérations juridiques, entrent également en ligne de compte, dans le choix des modes de poursuite, des stratégies judiciaires articulées au tour des préoccupations sur la durée du procès, la nécessité ou non de mesures de sûreté ou l'existence d'autres procédures pendantes concernant le même prévenu.

**423. La cohérence de la réponse pénale locale.** Le choix de la modalité de poursuite n'échappe pas à une certaine volonté de structuration de la réponse pénale à l'échelle du ressort. Cette volonté se traduit en particulier par la recherche d'une graduation de la réponse pénale que prescrivent très explicitement les instructions de politique pénale transmises aux parquets par la direction des affaires criminelles et des grâces. En effet, au cours des trois dernières décennies qui ont vu s'imposer la diversification des modes de traitement judiciaires des infractions pénales, on note l'émergence corrélative de deux phénomènes : l'extension continue du champ des procédures dérogatoires et l'institution d'une graduation structurelle de la réponse pénale.

**424. L'importance de la jurisprudence locale dans le choix du mode de poursuite.** Dans la réalité des politiques pénales mises en œuvre par les parquets, il est aisé de faire le constat que le choix du mode de poursuite tient compte aussi de la jurisprudence du tribunal correctionnel local en termes de nature et de *quantum* des peines pour tel ou tel autre type d'infraction. C'est ainsi que le choix de l'ordonnance pénale s'impose dans la plupart des

---

<sup>1294</sup> La structure de la réponse pénale renvoie à la part de chaque modalité de la réponse pénale à l'intérieur de l'indicateur global du taux de réponse pénale. La structure de la réponse pénale est un critère qualitatif du traitement des affaires pénales au sein par le parquet.

parquets pour des contentieux de masse, comme le contentieux routier, parce que les peines souvent prononcées par les tribunaux correctionnels jugeant à juge unique en ces matières sont très similaires aux peines prononçables en ordonnance pénale. Par application du principe de proportionnalité de la poursuite, les procureurs de la République choisissent donc le mode de poursuite le plus adapté et bien souvent le plus simplifié.

Indépendamment des aspects juridiques et de la stratégie judiciaire mise en œuvre dans chaque cas d'espèce, le choix des modes de poursuite est également conditionné par les aspects organisationnels et pratiques liés au fonctionnement de chaque juridiction. La manière dont sont organisés les circuits de transmission de l'information entre les différents acteurs de la chaîne pénale, de même que les conditions d'utilisation des ressources disponibles, influencent les choix opérés par le parquet en termes de modes de poursuite.

### 3).- LES FACTEURS ORGANISATIONNELS DE L'ORIENTATION DES POURSUITES

**425. Les contraintes institutionnelles.** Le traitement des délits se trouve également inséré dans une multitude de principes qui encadrent la conduite de l'action publique et que Jacques FAGET appelle « les contraintes institutionnelles. »<sup>1295</sup> Ces contraintes institutionnelles expriment, notamment, l'impact du poids de la hiérarchie dans la prise de décision au sein des parquets. En effet, le parquet étant hiérarchisé, les décisions prises en matière d'exercice des voies de poursuite peuvent être la résultante d'instructions ou de consignes données par l'échelon hiérarchique supérieur. Il s'agit là, d'abord, de la traduction du principe hiérarchique. Ensuite, le rôle de l'échelon hiérarchique se manifeste surtout à travers les orientations de politique pénale. La politique pénale locale, régionale<sup>1296</sup> ou nationale, trouve effectivement son circuit de diffusion à travers la voie hiérarchique. Enfin, dans le cadre de la nouvelle architecture des relations entre le garde des sceaux et les magistrats du parquet dessinée par le nouvel article 30 du code de procédure pénale<sup>1297</sup>, le rôle des échelons opérationnels de la

---

<sup>1295</sup> Idem

<sup>1296</sup> Les procureurs généraux définissent aussi à l'échelle de la cour d'appel des axes de politique pénale repris par les parquets locaux dans un souci soit de relais de la politique nationale, soit d'harmonisation des pratiques au niveau des juridictions du ressort de la cour d'appel.

<sup>1297</sup> Les deux premiers alinéas du nouvel article 30 du CPP issu de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 (JO du 26 juillet 2013, p. 12441) stipulent que « le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la république.

répression des infractions pénales que sont les parquets généraux et les parquets de première instance est défini comme étant celui de la mise en œuvre de la politique pénale déterminées par le gouvernement et conduite par le garde des sceaux, ainsi que des instructions générales adressées par ce derniers aux procureurs généraux et aux procureurs de la République.

**426. Les impératifs pratiques de l'orientation des poursuites.** Le magistrat chargé de l'orientation de la procédure se trouve confronté à des impératifs pratiques dont il doit tenir compte garantir l'effectivité de sa décision d'orientation. Sous le vocable d'exigences pratiques, on évoque aussi le poids des impératifs économiques et de gestion qui sont nécessairement pris en compte dans la décision d'orientation des procédures. L'orientation vers des procédures dites simplifiées ou courtes comporte, de fait, une dimension économique qui, sans être le critère exclusif, participe de l'économie générale de chaque dispositif concerné<sup>1298</sup>.

**427. La capacité de traitement des juridictions.** Tout se passe comme si l'organisation des modalités de la réponse pénale à travers les modes de poursuite est la résultante d'un équilibre entre la pression réelle ou perceptible de la délinquance et de la criminalité sur le corps social et la capacité du système à faire face aux flux engendrés par l'action répressive. Cet état d'équilibre était déjà décrit dans les années 1960 par une analyse de la statistique criminelle qui tendait à démontrer que les mécanismes d'abandon des poursuites ont constitué la variable d'ajustement de cet équilibre. « En tout cas, on doit retenir l'hypothèse d'un certain équilibre, à la fois nécessaire et réel, entre l'organisation judiciaire et la répression des activités criminelles dans un pays comme le nôtre et sans doute dans n'importe quel pays moderne » soulignait André DAVIDOVITCH<sup>1299</sup>. Il ajoutait que la mission du système pénal était d'assurer la meilleure sélection possible entre les faits qui devaient recevoir une réponse pénale et ceux qui, faute de capacité suffisante du système pénal, échappaient au traitement pénal à travers les différents moyens d'exclusion du système que sont les abandons de poursuites<sup>1300</sup>. Mais, le

---

A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. »

<sup>1298</sup> Cf. Lydie ANCELOT, *L'analyse économique du plaider coupable : Application à la procédure française de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, Thèse de doctorat de sciences économiques, Université NANCY II, 2009

<sup>1299</sup> André DAVIDOVITCH, « Criminalité et répression en France depuis un siècle (1851-1952) », In: *Revue française de sociologie*. 1961,2-1. pp. 30-49.

<sup>1300</sup> André DAVIDOVITCH, « Criminalité et répression en France depuis un siècle (1851-1952) », In: *Revue française de sociologie*. 1961,2-1. pp. 30-49 : « La police et la justice pénale ont pour mission de réduire les

traitement des procédures pénales par le parquet obéissait à l'époque à des choix très limités en termes de réponse pénale. La diversification des modes de poursuite illustre, de ce point de vue, un basculement de la variable de régulation du système pénal que représentaient les classements sans suite vers la troisième voie.

**428. Le traitement des dossiers au-delà de la procédure.** Traiter les procédures signifie, de ce point de vue, intégrer dans les activités des personnels de la chaîne pénale des tâches matérielles (manutention, classement, reprographie...), administratives (numérotation, vérification et mise à jour des pièces, rédactions diverses, réponses aux multiples demandes des justiciables...), informatiques (saisie de données, enregistrement, téléchargement, impression...) et juridictionnelles (décisions d'orientation, rendu de jugements...). Cette perception du traitement des affaires pénales s'illustre parfaitement à travers l'introduction du système d'information *Cassiopée* dont le déploiement a souvent entraîné une réorganisation des services judiciaires de la chaîne pénale.

**429. Les préoccupations économiques et gestionnaires.** Très peu d'études empiriques ont été menées sur le coût des procédures pénales. Dans sa thèse portant sur « l'analyse économique du plaider-coupable », Lydie ANCELOT<sup>1301</sup> constate qu'en matière d'analyse économique du droit, « les études relevant du droit pénal sont plus récentes mais ne concernent que très rarement l'analyse de procédures judiciaires. Pourtant, l'analyse économique du droit apporte des réponses essentielles aux interrogations soulevées par les juristes. » De fait, l'imprégnation des préoccupations d'efficacité dans le pilotage du système répressif incite nécessairement à prendre en considération le coût des procédures dans la prise des décisions multiples qui jalonnent le cours du procès pénal. Cette prise en considération du coût des procédures pénales est tangible aussi bien au niveau central qu'au niveau local. Au niveau central, de nombreuses instructions tendant à la maîtrise des frais de justice sont régulièrement

---

marges qui séparent ces trois niveaux du phénomène criminel. La vigueur de ces institutions, l'orientation nécessairement sélective de l'activité des organismes qui les composent, dépendent essentiellement de la politique criminelle d'un pays. A cet égard, on peut dire seulement qu'en règle générale la sélection entre ce qui est réprimé et ce qui ne l'est pas, doit s'opérer de telle sorte que la collectivité n'éprouve pas un sentiment d'insécurité, en raison du trop grand nombre d'actes criminels qui resteraient impunis, ni un sentiment d'injustice par suite du caractère arbitraire des critères de sélection des affaires dont la répression est diligenté ».

<sup>1301</sup> Lydie ANCELOT, *L'analyse économique du plaider-coupable : Application à la procédure française de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, Thèse pour le doctorat ès Sciences Economiques, Université de Nancy II, 2009, p.14

adressées aux juridictions, quelques fois en contradiction avec les orientations de politique pénale. C'est par exemple le cas en matière de saisie de véhicules dans le cadre des enquêtes pénales. Un plan d'apurement des véhicules a été lancé par la Direction des services judiciaires alors même que la saisie des véhicules était rendue obligatoire pour certaines infractions au code de la route. Au plan local, la problématique des frais de justice pèse lourd dans le choix du mode de poursuite. Ainsi, le coût d'une éventuelle instruction préparatoire dans une procédure en termes de durée et d'investigations lourdes (interceptions de communication, analyses génétiques, expertises diverses...) peut expliquer le recours à d'autres modes de poursuite. Toutefois, si ces considérations économiques sont devenues dominantes dans le discours et les pratiques judiciaires, le Professeur CADIET<sup>1302</sup> a démontré que les préoccupations d'une « bonne administration de la justice » et de meilleurs coûts de la justice ne sont pas nouvelles et remontent, au minimum, à l'époque post- révolutionnaire où le souci d'une justice moins « dispendieuse » était déjà bien présent.

**430. L'impact de l'organisation du parquet dans la décision d'orientation des poursuites.** L'un des facteurs identifiés comme déterminant dans le choix du mode de poursuite dans chaque affaire particulière est la forme d'organisation du parquet. « Il est en effet possible de réaliser des constats qualitatifs qui suggèrent que, dans le nouveau contexte, les modes de décision sont fortement marqués par le TTR et que la décision judiciaire tend à se trouver en quelque sorte “gouvernée” par l'organisation ». Du point de vue théorique, la mise en avant de « la variable organisationnelle » dans la formalisation de la décision de poursuite illustre le fait que la poursuite, encadrée par les prescriptions du code de procédure pénale, est une décision également déterminée par la manière dont le parquet et ses services sont organisés et agencés. L'organisation du parquet en pôles ou en sections spécialisées, l'existence d'un service de traitement en temps réel généraliste ou spécialisé par matière, dédié aux mineurs et un autre réservé aux majeurs, peuvent avoir un impact direct sur le choix des modes de poursuite. La théorie dite de « *l'organizational maintenance theory* »<sup>1303</sup> s'illustre encore, ici, par cette part considérable prise par les aspects structurels du parquet que le code de procédure pénale n'envisage pas de façon explicite. La prise en compte de ce facteur

---

<sup>1302</sup> L. CADIET, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *Revue française d'administration publique*, n° 125, 2008, p.133

<sup>1303</sup> Cf. Jacques FAGET, « La fabrique de la décision pénale. Une dialectique des asservissements et des émancipations », *Champ pénal*, Vol. VI, <http://champpenal.revues.org/3983>, Jo DIXON, le contexte organisationnel de la peine, *L'American Journal of Sociology*, mars 1995, pp. 1157-1198

organisationnel concernant le parquet postule le fait que la mise en place d'une organisation articulée autour du traitement en temps réel des affaires aboutit à privilégier des modes de poursuite compatibles avec l'instantanéité que requièrent les décisions prises dans le cadre du traitement en temps réel des affaires. C'est ainsi que la voie de la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) est désormais plus fréquemment utilisée<sup>1304</sup> au détriment de la citation directe et de l'ouverture d'information devenues des modes résiduels de poursuite.

La mise en évidence d'un lien substantiel entre le mode d'organisation du parquet et les choix d'orientation des procédures pénales indique que les conditions matérielles, humaines et de communications entre les acteurs de la chaîne pénale influencent de façon significative les modes de poursuite choisis. La notion même de chaîne pénale illustre l'interdépendance des acteurs du système depuis la constatation de l'infraction jusqu'à l'exécution de la peine, en passant par la mise en mouvement de l'action publique et le jugement tendant à établir la culpabilité. A travers la prise en compte du système d'organisation, il s'agit d'appréhender « les processus professionnels et organisationnels qui déterminent la décision »<sup>1305</sup> sur l'orientation des poursuites. Ainsi, suivant la taille de la juridiction concernée, la facilité du recours à la procédure de comparution immédiate, par exemple, dépend énormément de l'existence ou non d'audiences dédiées ainsi que de leur fréquence. Il s'agit souvent d'une appréciation pragmatique « des capacités de traitement » de chaque juridiction en termes de moyens disponibles. Il apparaît même que le choix de modes de poursuite comme la comparution immédiate devient un objet de concertation, voire de négociation et de « compromis » entre le parquet et le siège au sein des tribunaux de grande instance.<sup>1306</sup> Les problématiques d'organisation dans les choix des modes de poursuite tiennent ainsi compte des capacités logistiques et humaines de chaque juridiction (nombre de salles d'audience disponibles,

---

<sup>1304</sup> En 2009, les convocations par officier de police judiciaire représentent 34,5% des poursuites exercées devant les juridictions correctionnelles, source : DACG - Observatoire de la justice pénale – *Chiffres nationaux 1999-2009*, sept. 2010

<sup>1305</sup> Cf. Jacques FAGET, « La fabrique de la décision pénale. Une dialectique des asservissements et des émancipations », *Champ pénal*, Vol. VI, <http://champpenal.revues.org/3983>

<sup>1306</sup> « Réponse aux affaires les plus importantes qui sont soumises en direct au parquet lors des permanences, la comparution immédiate a ses contraintes particulières, puisqu'elle impose de pouvoir disposer d'une audience pénale dans des délais rapprochés. A cet égard, la situation varie considérablement en fonction de la taille des juridictions ». Cf. Ch. MOUHANNA Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence – le traitement en temps réel des procédures pénales*, p96

disponibilité des juges et des personnels des greffes etc...). Jacques FAGET<sup>1307</sup> souligne que « la puissance des contraintes organisationnelles et des tâches de gestion produit inévitablement une transformation des modes de gestion ». Au-delà des contraintes organisationnelles, la pratique des modes de poursuites pourrait également s'appréhender en tant que « pratique sociale »,<sup>1308</sup> dès lors que l'action du parquet ne peut se lire sans prendre en compte son implication dans les interactions locales et institutionnelles.

**431. L'organisation du parquet.** Si l'influence du mode d'organisation du parquet et, en particulier, la mise en place du traitement en temps réel des affaires pénales, sur les choix d'orientation des poursuites paraît ainsi clairement établie, il faut néanmoins relativiser ce constat. D'abord, parce que le déclin de l'orientation des affaires pénales vers l'ouverture d'information judiciaire est un phénomène qui s'inscrit dans un processus bien antérieur à la diversification contemporaine des modes de poursuite ainsi qu'à son corollaire, le traitement en temps réel des affaires pénales<sup>1309</sup>. Ensuite, parce que des choix en faveur de l'ouverture d'une information judiciaire et même de la citation directe s'opèrent aussi, dans bien des cas, dans le cadre du traitement en temps réel. Enfin, s'agissant du lien entre la diversification des modes de poursuite en général et le traitement en temps réel des affaires pénales, des études nombreuses ont mis en évidence le fait que c'est l'institution de ces nouveaux modes de poursuite, et la mise en place de la convocation par officier de police judiciaire par la loi du 30 décembre 1985<sup>1310</sup> en particulier, qui ont engendré l'émergence du traitement en temps réel, plutôt que l'inverse<sup>1311</sup>. En effet, le traitement en temps réel des affaires pénales apparaît être, autant que la diversification des voies de poursuite, une réponse de politique pénale à la crise de la justice

---

<sup>1307</sup> Op. cit.

<sup>1308</sup> PRATES Fernanda, « Le jugement comme pratique sociale : une réflexion sur la justice pénale brésilienne », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. VIII | 2011, mis en ligne le 11 juin 2011, consulté le 29 mars 2015. URL : <http://champpenal.revues.org/8171> ; DOI : 10.4000/champpenal.8171

<sup>1309</sup> Cf. notamment la critique d'Adolphe GUILLOT, dans *Des principes du nouveau code d'instruction criminelle. (Discussion du projet et commentaire de la loi)* – L. LAROSE et FORCEL, 1884

<sup>1310</sup> Loi n°85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal, J.O. du 31 décembre 1985

<sup>1311</sup> V. notamment, Bernard BRUNET, « Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et Société* 38-1998, pp91-107 ; Bernard BRUNET, « L'acte de juger dans le traitement en temps réel à partir du regard de l'anthropologue sur le service en temps direct d'une grande juridiction », *La Gazette du Palais* 2001, pp2-11 ; F. DEBOVE, « La justice pénale instantanée, entre miracles et mirage », *Droit pénal* n°11, novembre 2006

pénale<sup>1312</sup>. Les enquêtes sociologiques montrent à l'évidence que les choix opérés par les magistrats du parquet, surtout dans le cadre du traitement en temps réel, sont marqués par une certaine subjectivité qui fait qu'au sein d'un même parquet, les mêmes faits peuvent donner lieu à des orientations différentes en fonction du magistrat en charge du dossier. Pour autant, au-delà de cette subjectivité qui s'attache à l'autonomie du magistrat, il reste établi le postulat selon lequel chaque magistrat qui prend une décision d'orientation de la procédure le fait en fonction de ce qu'il considère être l'orientation la plus adaptée en considération d'impératifs divers liés aux faits et à leur auteur, aux orientations de politique pénale, ainsi qu'au contexte spécifique de chaque juridiction. Il est certain que « les choix qui guident l'action publique ne peuvent être isolés des principes généraux qui régissent l'organisation judiciaire. »<sup>1313</sup> Il convient donc de rechercher des facteurs qui peuvent influencer le choix d'une orientation au-delà de la subjectivité de chaque magistrat du parquet. Enfin, si l'on appréhende le système pénal sous son aspect institutionnel<sup>1314</sup>, c'est-à-dire au regard de sa stabilité, de ses pratiques et de sa fonction, les conditions du choix des modes de poursuite pourraient être aussi le reflet des interactions entre les acteurs du système.

**432. Les tendances à la standardisation des modes de traitement.** Au-delà des effets relatifs du traitement en temps réel sur le choix des modes de poursuite, les formes d'organisation instituées dans les parquets traduisent également une certaine rationalisation des schémas d'orientation des procédures pénales. Cette rationalisation confine parfois à la standardisation et à l'automatisation des réponses pénales : tel type d'infractions devant être traité selon telle modalité de poursuite en vue de telles réquisitions selon leur nature et leur *quantum*. Ainsi apparaissent des formes de barème<sup>1315</sup> qui fixent les conditions d'utilisation de

---

<sup>1312</sup> La crise de la justice pénale est analysée dès 1973 par Philippe ROBERT et Pierre LASCOUMES dans leur étude, « La crise de justice pénale et sa réforme », *SEPC – EDP* n°14, 1973. Ils y relèvent les éléments de cette crise dont les dysfonctionnements caractérisés par l'asphyxie du système.

<sup>1313</sup> Cf. Stéphanie PAULET-PUCCINI, « L'évaluation dans les politiques de prévention et de sécurité : un nouveau management des services de la justice », *Socio-logos, revue de l'association française de sociologie [en ligne]*, 2/2007

<sup>1314</sup> Stone ALEC, « Le "néo-institutionnalisme". Défis conceptuels et méthodologiques ». In: *Politix*. Vol. 5, N°20. Quatrième trimestre 1992. pp. 156-168.

<sup>1315</sup> On parle de « barémisation des décisions », notamment en matière d'infractions de masse comme les infractions routières ; des barèmes sont également utilisés en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants ou la quantité et la nature des produits concernés sont prises en compte dans l'appréciation de la réponse judiciaire. cf. Ch. MOUHANNA op. cit

telle ou telle autre modalité de poursuite. Une observation critique de cette rationalisation associe ces évolutions à la notion controversée de productivité à laquelle se trouverait désormais assujettie la justice pénale. Plus largement, la critique associe « la standardisation des décisions judiciaires » aux pressions qu'exerceraient les logiques managériales sur le système judiciaire<sup>1316</sup>. En réalité, la rationalisation entreprise par les parquets répond avant à tout à une dynamique des flux qui a fini par imposer dans un premier temps des expérimentations puis, dans un second temps, une généralisation de nouvelles formes de réponses judiciaires à la délinquance. La standardisation évoquée comporte en effet un risque de déperdition du principe de l'individualisation de la décision judiciaire. Pour autant, dans les cas des contentieux de masse comme le contentieux routier, des référentiels de gestion définissant de façon prévisionnelle les modes de poursuites préconisés pour les infractions constatées constituent des outils efficaces qui n'affectent pas la qualité du choix d'orientation de la procédure. L'essentiel de la recherche de l'individualisation de la décision judiciaire se situe au niveau de la détermination, en principe par le juge,<sup>1317</sup> de la peine et des modalités de son application. Certes, le choix de la modalité de la poursuite pour une affaire donnée correspond déjà à une forme d'individualisation de la réponse judiciaire que la circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012 tend à proclamer comme l'un des « principes directeurs » devant présider à l'exercice de l'action publique<sup>1318</sup>. Pour autant, la pratique des barèmes mis en place dans de nombreux parquets nuance l'effectivité du principe d'individualisation de la réponse pénale. Mais, les barèmes restent des cadres de référence pour les contentieux de masse qui n'empêchent pas des adaptations aux cas singuliers les justifiant.

**433. Entre pragmatisme et négociation.** Cette logique de politique pénale devrait supposer des choix de priorités opérés par le procureur de la République à la fois en termes de types de

---

<sup>1316</sup> Cf. Jacques FAGET, « La fabrique de la décision pénale. Une dialectique des asservissements et des émancipations », *Champ pénal*, Vol. VI, <http://champpenal.revues.org/3983>,

<sup>1317</sup> Dans les cas de l'ordonnance pénale, de la composition pénale ou de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, les peines sont déterminées par le parquet, le juge ou le tribunal n'ayant plus qu'à les valider ou à les homologuer.

<sup>1318</sup> Selon cette circulaire, « toute décision doit être individualisée, même dans les contentieux répétitifs (circulation routière, vol à l'étalage...) qui peuvent donner lieu à des documents de référence. Vous vous attacherez, en toute circonstance, à ce que vos décisions soient prises en considération des éléments de fait, du contexte et de la personnalité des mis en cause. Je sais que certains outils favorisant l'individualisation demeurent encore insuffisants — notamment en ce qui concerne les renseignements de personnalité ; je m'emploierai dans les mois à venir à les renforcer », JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 1622

contentieux à privilégier, de stratégie d'enquête<sup>1319</sup> et de modalités d'exercice de l'action publique. « Cette approche proactive de l'action parquetière »<sup>1320</sup> permettrait d'orienter la nature des contentieux soumis à la justice pénale en modifiant « les tamis à l'entrée de la batteuse ». Or, de tels choix impliquent une maîtrise par les autorités investies de ce pouvoir d'orientation des moyens à la fois humains et matériels affectés à la collecte de la « matière criminelle » soumise au système pénal. Sur le terrain, ces aspects logistiques échappent au procureur de la République. Ainsi, au mieux, la mise en œuvre de ces choix procède d'une négociation avec les services de police et de gendarmerie. Le plus souvent, ces choix se heurtent à des impératifs d'organisation et d'affectation des moyens qui ne coïncident pas toujours avec les choix de la politique pénale du procureur de la République. L'une des conséquences de cette absence de maîtrise des priorités de la police judiciaire par le procureur de la République se traduit par l'absence de maîtrise des flux pénaux qui atterrissent au parquet. Les modalités de la réponse pénale deviennent alors des outils de régulation des flux pénaux. Ainsi, au-delà du caractère innovant au regard « des concepts et des principes essentiels »<sup>1321</sup> de la procédure pénale que constitue l'introduction des nouvelles modalités de la réponse pénale, leur utilisation relève d'abord de préoccupations pragmatiques sur le terrain.

Malgré ce décalage souvent relevé entre les choix du procureur de la République et les stratégies de « l'amont » policier en matière de lutte contre la délinquance et la criminalité, les choix des modes de poursuite obéissent bien à des considérations de politiques pénales locales. Ces considérations sont elles-mêmes fonction de contingences matérielles et organisationnelles au sein des juridictions. En effet, le nombre de salles d'audience disponibles au sein de la juridiction, la disponibilité des juges et des personnels de greffe, les accords conclus avec le barreau ou le nombre de délégués du procureur recrutés influencent tout autant la manière de traiter le contentieux reçu par le parquet. Ces considérations traduisent aussi les évolutions ainsi que les variations des orientations définies au plan national. On note ainsi que les instructions de politique pénale édictées par la chancellerie articulent un discours sur l'efficacité de la répression qui s'appuie sur les modes de poursuite. La circulaire de politique

---

<sup>1319</sup> Mise en place de cellules d'enquête, de dispositifs de surveillance ou d'interception etc...

<sup>1320</sup> Pierre LASCOURMES, « Une humble et sévère machine à moudre quels grains ? », *Pouvoirs* n°55, pp23-40, PUF 1990

<sup>1321</sup> COLSON Renaud, « La fabrique des procédures pénales – Comparaison franco-anglaise des réformes de la justice répressive », *RSC* 2010, p.365

pénale du 19 septembre 2012<sup>1322</sup> prescrit, par exemple, que certains contentieux doivent recevoir une réponse rapide à la fois pour marquer la désapprobation sociale des comportements réprimés et pour garantir une réponse adaptée aux attentes des victimes. A propos de l'orientation des procédures, cette circulaire prescrit notamment que « le choix de la réponse pénale, et notamment du mode de poursuites, doit donc être fait avec un souci constant d'individualisation et ce, y compris dans un contexte d'urgence. Les poursuites doivent être engagées non seulement dans le respect des droits de la défense, mais également dans un temps utile. Cette recherche permanente d'équilibre doit notamment guider l'action des parquets dans le choix des modes de poursuite, y compris pour le recours à la comparution immédiate. La saisine de la juridiction correctionnelle par voie de convocation par officier de police judiciaire n'a de pertinence que si la comparution du prévenu est fixée dans un délai raisonnable. »

La pratique de la répression des infractions pénales a consacré la notion de politique pénale. Celle-ci s'est imposée, en dépit des ambiguïtés qui entourent sa définition théorique, dans l'approche de la justice pénale au plan local. En revanche, c'est surtout sur le terrain de sa confrontation avec les autres modes d'action des autorités et institutions publiques que la notion de politique pénale doit trouver sa place. En effet, la notion de politique pénale se trouve en tension avec les notions de politique de sécurité et de politique de prévention de la délinquance. Plus largement, c'est la notion de politique publique qui interpelle celle de politique pénale.

## §2 - POLITIQUE PENALE ET POLITIQUES PUBLIQUES

**434. La politique pénale est-elle une politique publique ?** La doctrine a déjà soulevé la question de la nature de la politique pénale au regard des – autres – politiques publiques de l'Etat. La formulation première de la question est celle de savoir si « la politique pénale est une politique publique comme les autres »<sup>1323</sup>. Parmi les interrogations qui se rattachent à cette question, il y a celle de l'articulation des différents niveaux que suggère la notion de politique pénale. En effet, d'abord au plan de la procédure pénale, la politique pénale est la résultante

---

<sup>1322</sup> Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des sceaux, JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 16225

<sup>1323</sup> Mireille DELMAS-MARTY, « La politique pénale est-elle une politique publique comme les autres ? », *RSC* 1994, p.150

directe du principe de l'opportunité des poursuites en tant qu'il fournit le cadre juridique de l'action du parquet dans le traitement, la sélection et l'orientation des affaires pénales<sup>1324</sup> au niveau local. Du point de vue de la politique criminelle, la politique pénale peut apparaître comme son démembrement opérationnel adapté aux contingences locales. Enfin, au niveau constitutionnel, la politique pénale se situe au point de convergence et de tension entre trois principes à valeur constitutionnelle : celui de l'indépendance de la magistrature impliquant l'autonomie d'action des magistrats du parquet, celui de la responsabilité du gouvernement dans la définition et la conduite de la politique de la nation, et celui de l'égalité des citoyens devant la loi et la justice<sup>1325</sup>. La loi du 25 juillet 2013 semble avoir apporté une certaine clarification en ce qui concerne la notion de politique pénale au regard de ces trois dimensions. L'approche de la notion de politique pénale apparaît, de ce fait, différenciée, selon que l'examine avant ou après l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2013 (A). dans tous les cas, son articulation avec la notion de politique criminelle demeure une dimension essentielle de son approche (B).

#### A).- LA NOTION DE POLITIQUE PENALE AVANT ET APRES LA LOI DU 25 JUILLET 2013

**435. L'utilisation hétérogène de la notion de politique pénale avant la loi du 25 juillet 2013.** Jusqu'à la loi du 25 juillet 2013, l'analyse en termes de répartition territoriale des champs d'intervention de la politique criminelle et de la politique pénale, entre l'échelon local et le niveau national se heurte, en effet, au constat selon lequel la notion de politique pénale est utilisée tout aussi bien pour décrire les stratégies gouvernementales dans le domaine pénal que pour désigner les choix locaux des parquets dans la définition et la mise en oeuvre pratique des priorités de l'action publique ainsi que des actions partenariales dans le domaine de la prévention. Cette double dimension locale et nationale dans l'utilisation de la notion de politique pénale apparaît très clairement à travers l'élaboration du rapport de politique pénale.

---

<sup>1324</sup> Bruno AUBUSSON de CAVARLAY et Marie-Sylvie HURE, in « Arrestations, « Classements, Déferrements, Jugement : Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice », *EDP* n°72, 1995, V. aussi Thibault LAMBERT, « Sélection et orientation des affaires pénales », Service d'Etudes Pénales et Criminologiques (*SEPC*), 1977, N°29

<sup>1325</sup> Cette analyse mettant en exergue la triple « composante » de la notion de politique pénale est issue de l'article de Mireille DELMAS-MARTY : « La politique pénale est-elle une politique publique comme les autres ? », *Revue de science criminelle* 1994, p.150

Chaque parquet est tenu d'élaborer un rapport annuel de politique pénale<sup>1326</sup> et la synthèse de tous ces rapports forme le rapport de politique pénale publié chaque année par la direction des affaires criminelles et des grâces<sup>1327</sup>. La notion de politique pénale apparaît également de façon récurrente dans de nombreuses circulaires et instructions élaborées par la direction des affaires criminelles et des grâces à l'attention des parquets généraux et des parquets de leurs ressorts respectifs. A titre d'illustration, deux circulaires, parmi tant d'autres, de la direction des affaires criminelles et des grâces attestent de l'imprégnation, par la notion de politique pénale, des aspects à la fois stratégiques et opérationnels du volet judiciaire de la lutte contre la criminalité

**436. Politique pénale et politique de sécurité.** La circulaire du 9 mai 2001<sup>1328</sup> traitant de l'action publique et de la sécurité précise que « la conduite et l'exercice de l'action publique se définissent aujourd'hui dans le cadre de la politique pénale, élément essentiel d'une politique de sécurité ». Si la politique pénale apparaît dans cette assertion comme une composante de la politique de sécurité, la circulaire rappelle que la politique pénale constitue le cadre opérationnel de l'action publique conduite par les parquets sur le terrain. Elle ajoute que « la garde des sceaux participe à la définition de ces orientations et organise leur mise en œuvre au moyen des instructions de politique pénale qu'elle adresse aux procureurs généraux ». Cette précision replace la définition de la politique pénale au niveau gouvernemental.

La circulaire du 28 juillet 2004 relative au renforcement de la lutte contre la délinquance routière<sup>1329</sup> indique de la même manière que « la lutte contre l'insécurité routière figure au premier rang des actions du ministère public conformément aux orientations nationales de politique pénale. » Dans cette formulation, la notion de politique pénale est associée tout à la fois aux actions pratiques des parquets et aux directives nationales en matière de lutte contre la délinquance routière.

Dans le discours officiel, la notion de politique pénale apparaissait être tout à la fois, l'expression de la diversité des priorités judiciaires mises en avant par les parquets dans leurs différents ressorts et la traduction des grandes orientations gouvernementales en matière de lutte contre la délinquance et la criminalité. Une illustration récente de cette double facette de la

---

<sup>1326</sup> Cf. Dépêche de la DACG en date du 15 décembre 2011 relative au 13<sup>ème</sup> rapport de politique pénale

<sup>1327</sup> Cf. DACG - Rapport de politique pénale 2010

<sup>1328</sup> CRIM. 2001-04 E/09-05-2001

<sup>1329</sup> CRIM.04-8/E1-28.07.2004

notion de politique pénale entre les préoccupations pragmatiques des parquets et la volonté gouvernementale d'impulsion de l'action répressive apparaît dans la circulaire du 8 mars 2012<sup>1330</sup> qui définit des instructions générales de politique pénale.

**437. La notion de politique pénale vue à travers la loi du 25 juillet 2013.** Parmi les innovations apportées par la loi du 25 juillet 2013, il y a la distinction légalisée entre la politique pénale et l'action publique, à travers la répartition des rôles entre les différents échelons des acteurs publics de la répression des infractions pénales. Le nouvel article 30 issu de cette loi identifie la politique pénale comme composante de la politique gouvernementale conduite par le garde des sceaux. Ce dernier en répond devant le parlement en lui présentant un rapport annuel suivi, le cas échéant, de débat. Contrairement à la rédaction issue de la loi du 9 mars 2004<sup>1331</sup>, qui attribuait au ministre de la justice la conduite de « la politique d'action publique », la redéfinition du rôle du garde des sceaux en tant responsable de la politique pénale donne à cette notion un relief qui la positionne en tant que politique parmi d'autres.

En application de l'article 31 du code de procédure pénale, tel que complété par la loi du 25 juillet 2013, l'action publique, c'est-à-dire l'une des principales modalités de la mise en œuvre de la politique pénale incombe exclusivement aux magistrats du ministère public. Le rôle de ces derniers à l'égard de la politique pénale se définit désormais légalement comme la mise en œuvre pratique de ses orientations déterminées par le gouvernement et, le cas échéant, déclinées territorialement par le procureur général. La loi prend toutefois soin de préciser que le procureur de la République mettra en œuvre la politique pénale « en tenant compte du contexte propre à son ressort ». Toutefois, cette reconnaissance légale de la nécessaire adaptation au contexte local des modalités de la mise en œuvre de la politique pénale indique bien que le procureur de la République dispose toujours d'une marge d'appréciation dans le choix des outils et des stratégies de l'action judiciaire répressive au plan local. Ce choix porte tout autant sur la structuration de la réponse pénale et les circuits de leur mise œuvre effective que sur les contentieux jugés prioritaires compte tenu de leur impact social. De ce point de vue, le procureur de la République définit et met en œuvre une politique pénale locale.

---

<sup>1330</sup> CRIM/2012-7/E-08-03-2012. Cette circulaire relève, notamment que « le champ d'application de la politique pénale que les parquets doivent mettre en œuvre est extrêmement vaste et diversifié »

<sup>1331</sup> Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, art.63

**438. Politique pénale et politique d'action publique.** Le premier niveau est celui des conditions de la définition et de la conduite de l'action publique. Il renvoie aux choix et aux priorités que s'assigne le procureur de la République pour son parquet en termes de types d'infractions, de modalités et de type de réponse judiciaire. Ce premier niveau s'intègre d'abord dans des stratégies plus globales de lutte contre la délinquance qui s'expriment, notamment, à travers les évolutions législatives et réglementaires et des orientations nationales déclinées par le gouvernement à travers les circulaires de politique pénale. Mais, la politique pénale dans son acception restreinte relève surtout de contingences locales. C'est ici que la politique pénale apparaît être le reflet judiciaire de la réalité de la délinquance prise en compte dans une rationalité « organisationnelle et budgétaire ». La politique pénale évoque donc aussi l'adaptation pragmatique des décisions judiciaires prises par le parquet aux réalités des moyens matériels et humains à la disposition de chaque juridiction. Dans ce dernier niveau d'approche, la politique pénale se situe dans la sphère traditionnelle de la régulation judiciaire des déviations sociales. Son ancrage dans les réalités locales aboutit à une sorte de « pluralisme territorial »<sup>1332</sup> qui l'éloigne cependant de l'ambition républicaine d'une égalité des citoyens devant la loi pénale<sup>1333</sup>.

**439. Politique pénale et politique partenariale.** Le deuxième niveau est celui qui appréhende la politique pénale dans la démarche d'ouverture vers l'extérieur initiée par les procureurs de la République à partir des années 1990. Dans ce volet, la politique pénale est un aspect des politiques de sécurité menées au plan local dans une démarche partenariale entre élus locaux, représentants des services de l'Etat, représentants du monde associatif, forces de l'ordre et institution judiciaire. Au sein des instances locales mises en place à cet effet (Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, Etat-major de sécurité, Comité opérationnel départemental anti-fraude ...) le procureur de la République représente l'autorité judiciaire. Ces partenariats locaux ont pour finalité de poser des diagnostics partagés sur les problèmes de sécurité, d'échanger des informations sur ces questions et d'esquisser des solutions pour y répondre. Le procureur de la République apporte dans ces esquisses de solution la perception judiciaire de la lutte contre l'insécurité.

---

<sup>1332</sup> Idem

<sup>1333</sup> cf. Conseil constitutionnel, Décision n° 89-262 DC du 07 novembre 1989

**440. La logique professionnelle.** Ce qui semble résulter de ces observations sur la politique pénale au plan local, c'est en définitive la logique professionnelle de l'action judiciaire qui conduit les auteurs à s'interroger sur la pertinence du substantif « politique » attaché à la notion de « politique pénale ». En lieu et place, on lui préférerait celle « d'action judiciaire pénale », à défaut de celle « d'action publique » trop marquée juridiquement.<sup>1334</sup> Cette conclusion paraît très surprenante car la notion de « politique » au sens d'action menée dans un but d'intérêt général par des autorités publiques n'est pas l'apanage des instances électives. Au surplus, le rôle politique de la justice<sup>1335</sup> en général et du ministère public en particulier est une problématique ancienne bien connue.<sup>1336</sup>

**441. La triple dimension de la politique pénale.** Cette triple dimension de la politique pénale situe la notion, sur le plan conceptuel et juridique, à un triple niveau d'action. Il s'agit de la politique pénale aux choix d'action publique du procureur de la République, de la politique pénale ouverte aux partenariats extérieurs et de la politique pénale comme composante de la politique gouvernementale.

**442. La politique d'action publique du procureur de la République.** Le premier niveau est celui du parquet sous l'autorité du procureur de la République qui définit et met en œuvre une politique pénale dans son ressort. Cette acception de la politique pénale du point de vue de la procédure pénale renvoie très explicitement à la traduction de l'opportunité des poursuites non plus seulement comme le choix ponctuel opéré à propos d'un dossier particulier, mais comme l'articulation entre des objectifs définis à l'échelle du ressort de la juridiction et les spécificités de chaque situation pénale singulière. C'est donc au cœur de la diversité des choix offerts au procureur de la République dans l'orientation des procédures pénales que s'enracine la notion de politique pénale. Au-delà de la diversité des choix opérés par le procureur de la

---

<sup>1334</sup> Selon Christian MOUHANNA et Philip MILBURN., in « Présentation », *Droit et société*, 2010/1 n°74, « le terme politique y devient inapproprié, car celle-ci revient soit au gouvernement soit aux collectivités locales »

<sup>1335</sup> Selon la formule d'Elisabeth ZOLLER, dans « la justice comme contre-pouvoir : regards croisés sur les pratiques américaine et française », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 53 N°3. Juillet-septembre. pp. 559-574. « En tant qu'elle consiste en l'exercice de la fonction judiciaire, la justice est toujours l'un des trois pouvoirs de l'Etat, en France comme aux Etats unis » ; Voir aussi Jacques COMMAILLE, Martine KALUSZYNSKI, (sous la dir. de), *La fonction politique de la justice*, La découverte/PACTE, 2007

<sup>1336</sup> V. notamment, Jean-Marie CARBASSE, *Histoire du parquet*, PUF, 2000. Il évoque « la dimension politique du ministère public »

République, la politique pénale postule la mise en cohérence d'objectifs et de priorités de l'action publique avec les ressources mises à la disposition de la juridiction.

**443. La dimension partenariale de la politique pénale.** La deuxième dimension est celle de l'étendue des procédés extra-juridictionnels qui tendent à contrer les phénomènes de délinquance. Ici, la notion de politique pénale rejoint celle de politique criminelle en tant qu'elle s'inscrit dans la stratégie globale de lutte contre la délinquance incluant les actions éducatives et de prévention. L'inscription dans le code de procédure pénale à l'article 39-2 issu de la loi du 5 mars 2007<sup>1337</sup> du rôle du procureur de la République en matière de coordination judiciaire des actions de prévention de la délinquance dans le ressort du tribunal de grande instance s'inscrit dans ce schéma d'une politique pénale investie hors du champ traditionnel de l'intervention judiciaire en matière pénale.

**444. L'articulation avec la politique gouvernementale.** La troisième dimension est celle qui renvoie à l'articulation entre la politique gouvernementale et l'action judiciaire quotidienne. Cette dimension évoque le principe de l'égalité des citoyens devant la loi et devant la justice. La loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique<sup>1338</sup> a sensiblement clarifié le rôle de chacun des échelons de la chaîne hiérarchique qui va du procureur de la République au garde des sceaux en passant par le procureur général. Elle réaffirme le rôle du gouvernement à travers le garde des sceaux, ministre de la justice, dans la définition et la conduite de la politique pénale nationale.<sup>1339</sup> Le rôle d'animation et d'harmonisation et d'adaptation de la politique pénale à l'échelle de la cour

---

<sup>1337</sup> Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, JO du 7 mars 2007 ; modifié par la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, JORF n°0172 du 26 juillet 2013 page 12441 loi du 25 juillet 2013

<sup>1338</sup> JORF n°0172 du 26 juillet 2013 page 12441 loi du 25 juillet 2013

<sup>1339</sup> Article 30 du code de procédure pénale : « Le ministre de la justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales. Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles. Chaque année, il publie un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique et des instructions générales adressées en application du deuxième alinéa. Ce rapport est transmis au Parlement. Il peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

d'appel est clairement consacré<sup>1340</sup>. De ce point de vue, « la politique pénale, qui fait partie, selon Nicolas QUELOZ, des politiques de sécurité (surtout intérieure, mais aussi extérieure si l'on pense notamment aux efforts d'harmonisation du droit international pénal), appartient bien sûr aux politiques publiques.»<sup>1341</sup>

**445. La dimension constitutionnelle.** Au plan constitutionnel, le principe de l'opportunité des poursuites associé à celui de l'indépendance de l'autorité judiciaire se heurte à la compétence constitutionnelle du gouvernement en matière de définition et de conduite de la politique de la nation. La question cruciale que met en évidence cette confrontation de principes à valeur constitutionnelle traduit, en réalité, l'interrogation sur la place institutionnelle et sociale de la justice. Au cœur de cette interrogation, la question du statut du parquet constitue l'une des traductions structurelles du positionnement de la justice par rapport aux autres instances constituées<sup>1342</sup>.

Les notions de politiques pénales et de politiques criminelles sont très présentes dans le discours public. S'agit-il d'une même notion ou, s'agit-il de deux notions distinctes ? Quels sont points de convergence et quelles sont leurs signes distinctifs ?

## B).- POLITIQUES PENALES ET POLITIQUES CRIMINELLES

**446. Politique pénale et politique criminelle.** Dans l'analyse des stratégies de lutte contre les phénomènes de délinquance et de criminalité, les notions de politique pénale et de politique criminelle sont parfois indifféremment utilisées<sup>1343</sup>. Ce constat permet-il de soutenir, sans

---

<sup>1340</sup> Article 25 alinéa 2 du CPP : « Il [le procureur général] anime et coordonne l'action des procureurs de la République, tant en matière de prévention que de répression des infractions à la loi pénale. Il précise et, le cas échéant, adapte les instructions générales du ministre de la justice au contexte propre au ressort. Il procède à l'évaluation de leur application par les procureurs de la République. »

<sup>1341</sup> Nicolas QUELOZ, « Quand la politique pénale est de plus en plus gouvernée par le populisme: inquiétudes d'un pénaliste », *Revue Fribourgeoise de Jurisprudence (RJF) – Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR)*, Fribourg, 2013, nos 2-3, 103-122

<sup>1342</sup> Cf, « Repenser la place institutionnelle de la justice », in Daniel LUDET, Dominique ROUSSEAU et autres, « La justice, un pouvoir de la démocratie », <http://www.tnova.fr/essai/la-justice-un-pouvoir-de-la-d-mocratie>

<sup>1343</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON ont par exemple écrit que « l'action publique est l'instrument à disposition du procureur de la république pour conduire la politique criminelle dans son ressort », *Procédure pénale*, 6ème édition, Litec 2010, p.710

nuance, que ces deux notions sont synonymes et recouvrent exactement les mêmes champs d'intervention ?<sup>1344</sup> Il a été relevé le fait que le « concept de politique criminelle est complexe et problématique »<sup>1345</sup>. Il paraît même que son affirmation dans le débat public ait été historiquement « jalonnée » de controverses<sup>1346</sup>. Une première approche de ces deux notions tendrait à les appréhender suivant les différents niveaux d'intervention. La politique criminelle se situerait à un niveau territorial plus étendu, par exemple national, alors que la politique pénale interviendrait au plan local, dans le concret de la mise en œuvre quotidienne des outils judiciaires et policiers du « contrôle social »<sup>1347</sup> de la criminalité. Dans cette logique, la politique pénale constituerait « le mode opérationnel au niveau des parquets, de la mise en œuvre de la politique criminelle, dont elle constitue un sous-ensemble. »<sup>1348</sup>

Cette répartition entre échelon national et échelon local ne correspond pourtant pas à l'utilisation faite de ces notions aussi bien dans le discours officiel (1) que dans la littérature universitaire (2).

#### 1).- POLITIQUE PENALE ET POLITIQUE CRIMINELLE DANS LE DISCOURS OFFICIEL

**447. Le repère de la loi du 25 juillet 2013.** Dans l'utilisation de la notion de politique pénale dans le discours officiel, il faut distinguer les périodes avant et après la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique<sup>1349</sup>.

**448. L'utilisation indifférenciée des notions de politique criminelle et de politique pénale.** En définitive, les notions de politique pénale et de politique criminelle font plutôt l'objet d'une utilisation indifférenciée dans le discours officiel. Le constat de cette utilisation indifférenciée dans les textes officiels se trouve notamment confirmé à travers la circulaire du 9

---

<sup>1344</sup> Nicolas QUELOZ souligne en effet que « dans la conception originelle de FEUERBACH et de la plupart des pénalistes, politique pénale et politique criminelle sont pris comme synonymes », « Politique criminelle : entre raison scientifique, rationalité économique et irrationalité politicienne... » *RSJ* nr, 1/2010

<sup>1345</sup> Alessandro BARATTA, « Droits de l'Homme et politique criminelle » In: *Déviante et société*. 1999 - Vol. 23 - N°3. pp. 239-257.

<sup>1346</sup> Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmattan, 2000, p8

<sup>1347</sup> Cf. N. QUELOZ, op. cit.

<sup>1348</sup> Nicolas QUELOZ op. cit.

<sup>1349</sup> Loi n°2013- 669 du 25 juillet 2013, J.O. du 26 juillet 2013, p. 12441

février 2012 dans laquelle le garde des sceaux développe et rappelle « les orientations de politique pénale en matière de corruption internationale. »<sup>1350</sup>

La notion de politique criminelle apparaît également dans certaines circulaires pour désigner à son tour des choix stratégiques en matière d'actions judiciaires de lutte contre certaines formes de criminalité. La circulaire du 13 avril 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européenne,<sup>1351</sup> après avoir décrit les différentes catégories de fraudes touchant les intérêts financiers des Communautés européennes de l'époque, tendait à « dégager des axes d'une politique criminelle adaptée à ce type de fraude ». La circulaire du 16 février 1996 prise sur le même sujet comporte également une référence à la notion de politique criminelle applicable en matière de lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Etat<sup>1352</sup>. Ici, la notion de politique criminelle est employée à l'équivalent de celle de politique pénale sans distinction des niveaux local et national de son intervention.

## 2). POLITIQUE PENALE ET POLITIQUE CRIMINELLE DANS LA DOCTRINE

**449. Les notions de politique pénale et de politique criminelle appréhendées dans la doctrine.** Dans les travaux universitaires, la distinction entre les notions de politique pénale et de politique criminelle n'est pas plus nette. En effet, si la politique criminelle s'est présentée comme l'«art d'organiser la lutte contre le crime» au-delà de la sphère du pénal, selon l'expression de Marc ANCEL reprise de sa contribution dans le numéro de lancement de la revue « *Archives de politique criminelle* »<sup>1353</sup>, elle est également perçue comme l'expression des choix conjoncturels opérés par les acteurs publics en fonctions de considérations politiques, économiques et sociales. Christine LAZERGES<sup>1354</sup> précise, à ce sujet, que la politique criminelle « est à la fois une réflexion épistémologique sur le phénomène criminel, un décryptage du phénomène criminel et des moyens mis en œuvre pour lutter contre les

---

<sup>1350</sup> Cf. DACG - *Rapport de politique pénale* 2010

<sup>1351</sup> CRIM.-95-12/G1-13-04-1995

CRIM. CRIM-96-2/G-16-02-1996 - Bilan annuel des poursuites pénales engagées pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne

<sup>1352</sup> CRIM. CRIM-96-2/G-16-02-1996 - Bilan annuel des poursuites pénales engagées pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne

<sup>1353</sup> Mireille DELMAS-MARTY, « Une nouvelle publication : *Archives de politique criminelle* ». In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 27 N°4, Octobre-décembre 1975. pp. 915-916

<sup>1354</sup> Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmattan, 2000, p.13

comportements de déviance ou de délinquance », dans le « sens le plus étroit », la politique criminelle peut être ramenée à la « politique pénale ».

Ainsi, à côté d'une approche territoriale des notions de politiques pénale et de politique criminelle, une analyse sectorielle tend à distinguer la politique pénale de la politique criminelle en tenant compte de l'étendue des domaines couverts. Dans l'arborescence des mécanismes de contrôle social, la politique criminelle apparaîtrait, dans une telle approche, comme un ensemble plus ou moins vaste intégrant entre autres les politiques d'éducation, les politiques sociales et sanitaires et les politiques de sécurité. La politique pénale se réduirait quant à elle, de ce fait, aux strictes stratégies judiciaires de prévention et, surtout, de répression de la délinquance<sup>1355</sup>.

**450. Répartition sectorielle entre politique criminelle et politique pénale.** La question de la distinction entre la notion de politique pénale et celle de politique criminelle est ainsi appréhendée en doctrine en termes de champs d'intervention. Autrement dit, la notion de politique criminelle couvrirait un champ d'action plus large que la notion de politique pénale. D'après l'analyse de Nicolas QUELOZ, « la politique pénale n'est qu'un sous-ensemble de la politique criminelle ou de ce qu'il serait plus juste d'appeler la politique anti-criminelle, à savoir les actions de prévention, de contrôle, de détection et de sanction des comportements et des auteurs de la criminalité. Au sein de la politique criminelle, la politique pénale a pour fonction d'élaborer les *incriminations* (définition des infractions) et les *sanctions* qui s'ensuivent et qui s'individualisent dans les *sentences* prononcées par la justice pénale.»<sup>1356</sup> La politique pénale ne serait donc qu'un sous-ensemble de la politique criminelle. La politique pénale serait circonscrite aux limites des compétences des institutions répressives alors que la politique criminelle, quant à elle, constituerait « l'ensemble des moyens mis en œuvre par les membres de la société dans le but spécifique de contenir ou de faire reculer le nombre et la gravité des délits... »<sup>1357</sup> Sous son aspect strictement répressif, la politique criminelle s'attache,

---

<sup>1355</sup> cf. Nicolas QUELOZ, « Politique criminelle : entre raison scientifique, rationalité économique et irrationalité politique ... » *RJF*, n°1/2010, pp22-28

<sup>1356</sup> Nicolas QUELOZ, « Quand la politique pénale est de plus en plus gouvernée par le populisme: inquiétudes d'un pénaliste », *Revue Fribourgeoise de Jurisprudence (RJF) – Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR)*, Fribourg, 2013, nos 2-3, 103-122

<sup>1357</sup> CUSSON cité par Nicolas QUELOZ, *RJF*, N°1/2010, p23

en particulier, à préciser les périmètres des incriminations ainsi que les formes de pénalité qui leur sont associées.

En pratique, la distinction entre la notion de politique pénale et celle de politique criminelle a peu d'incidence sur l'action des acteurs dans le domaine de la lutte contre la criminalité. Néanmoins, il reste établi que la politique pénale a été longtemps à la fois l'expression des orientations dictées par le ministre de la justice et la référence aux choix des parquets, alors que la notion de politique criminelle renvoie davantage à des stratégies politiques plus larges qui dépassent le cadre strict de l'action judiciaire quotidienne

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La diversification des modes de poursuite a produit des incidences sur la conception du procès pénal. Sans que cela ne soit énoncé de façon explicite et, sous l'influence des standards européens du procès équitables, le procès pénal a laissé émerger quatre principes directeurs qui encadrent désormais son déroulement. Ce sont les principes de l'opportunité des poursuites, celui de la graduation de la réponse pénale, celui de l'impartialité de la poursuite et celui de la proportionnalité de la poursuite.

Les notions traditionnelles d'action publique et de poursuite ont acquis une résonance particulière dans un contexte où les possibilités de réponses pénales reconnues au parquet sont élargies. D'autres notions, comme celles de réponse pénale, de taux de réponse pénale ou d'alternatives aux poursuites ou troisième voie, ont pris une place incontournable dans l'approche des stratégies de l'action répressive. La définition et les contours de ces notions sont parfois mal identifiés. Le principe de l'opportunité des poursuites, désormais inscrit dans la loi, s'est enrichi grâce à la diversification des modes de poursuite, pour devenir le principe de l'opportunité de la réponse pénale.

La politique pénale, ancrée dans la réalité locale, pourrait devenir un instrument de lisibilité et de transparence de la réponse judiciaire aux actes de délinquance. La notion de schéma d'orientation a vocation à jouer un rôle déterminant dans la démarche de structuration et de mise en cohérence de la réponse pénale au niveau de chaque parquet.

La diversification de la réponse pénale a également produit des incidences sur la typologie du procès pénal. Touchant aux aspects formels et symboliques du procès pénal, ces incidences constituent les paramètres les plus immédiatement visibles de ces transformations.

**451. L'émergence d'une nouvelle typologie du procès pénal.** L'impact de la diversification des modes de poursuite apparait de façon plus flagrante à travers l'émergence d'une nouvelle typologie du procès pénal marquée, elle aussi, par la pluralité d'expression de ses formes et de ses valeurs.

Par ailleurs, si le procès pénal est un terrain où s'exerce un jeu d'influence entre les parties impliquées, la perception de ce rapport d'influence a évolué au point de ne plus seulement symboliser une dynamique orientée vers la décision unilatérale du juge. Désormais, le processus pénal peut tendre aussi vers la construction d'une décision collective et, parfois, consensuelle des parties. Ainsi, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et la composition pénale sont présentées comme des prototypes du procès pénal concerté et négocié<sup>1358</sup>. Il paraît essentiel de relever, l'effritement du modèle traditionnel du procès pénal (section 1), avant de tenter d'esquisser les figures de cette nouvelle typologie du procès pénal (section 2).

---

<sup>1358</sup> Claire SAAS, « De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur », *Revue de science criminelle* 2004, p.827 ; André GIUDICELLI, « Repenser le plaider coupable », *Revue de science criminelle* 2005 p. 592



**452. La révolution du procès pénal.** Le procès pénal a connu, en matière correctionnelle, une véritable « révolution silencieuse »<sup>1359</sup> au cours des dernières décennies. De manière insidieuse, des réformes législatives<sup>1360</sup> et des innovations pratiques ont contribué à offrir au ministère public une palette très vaste de réponses aux délits constatés. Cette évolution marque le passage d'un modèle de procès pénal, qui a connu une stabilité sous l'empire du code d'instruction criminelle de 1808 (§1), vers un modèle de procès progressivement éclaté et diversifié (§2).

§1- LA POURSUITE DES DELITS DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE AU CODE DE PROCEDURE PENALE.

**453. La stabilité du modèle.** En matière correctionnelle, le procès pénal a connu une certaine stabilité depuis le code d'instruction criminelle de 1808. Les grands principes qui le gouvernent étaient fixés dès le 19<sup>ème</sup> siècle. Jusqu'à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale, un modèle procédural unique, issu du code d'instruction criminelle, dominait le procès pénal (A). Toutefois, la seule exception instituée au cours de cette période, la procédure dite du flagrant délit, ouvrait, dès 1863 (B), la brèche qui ne cessera de s'élargir après l'entrée en vigueur du code de procédure pénale de 1959.

A).- LE MODELE UNIQUE DU PROCES ISSU DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE.

**454. Un modèle fondé sur le principe de la séparation des autorités de poursuite, d'instruction et de jugement.** Le principe de la séparation des autorités de poursuite, d'instruction et des autorités de jugement a articulé, dans ses fondements législatifs, le procès pénal sous l'empire du code d'instruction criminelle de 1808. Selon ce principe, l'instruction de l'affaire était confiée au juge d'instruction. A l'issue de l'instruction, le prévenu était renvoyé

---

<sup>1359</sup> JEAN Jean-Paul, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regards sur l'actualité* n°357, Janvier 2010, La documentation française, pp18-22

<sup>1360</sup> Philippe POUGET, La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal* novembre 2013, p.573

devant le tribunal correctionnel siégeant en audience publique collégiale<sup>1361</sup>. Il fut très tôt établi que « par son institution le ministère public est partie ; à ce titre il lui appartient de poursuivre, mais par cela même il serait contre la justice de le laisser faire des actes d’instruction »<sup>1362</sup>. Ce modèle unique du procès pénal reposait sur une stabilité des modes de poursuite alors même que l’équilibre interne entre instruction préparatoire et citation directe était rompu depuis le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle.

**455. L’ancrage historique du principe séparatiste.** Le principe séparatiste est l’un des principes établis dès les débuts de la procédure pénale moderne<sup>1363</sup>. Dans les discussions qui précédèrent l’adoption du code d’instruction criminelle de 1808, la question de la répartition entre la fonction de poursuite et la fonction d’instruction fut largement débattue. René GARRAUD souligne que « cette distinction de la poursuite et de l’instruction fut présentée, dans les travaux préparatoires, comme une garantie de la liberté individuelle. »<sup>1364</sup> CAMBACÈRES avait ardemment défendu ce principe au cours de la discussion sur l’instauration d’un ministère public en charge de la poursuite<sup>1365</sup>. Il soutenait que « par son institution, le ministère public est parti ; à ce titre, il lui appartient de poursuivre mais par cela même, il serait contre la justice de lui laisser faire des actes d’instruction... Le procureur impérial serait un petit tyran qui ferait trembler la cité... Tous les citoyens trembleraient s’ils voyaient dans les mêmes hommes le pouvoir de les accuser et celui de recueillir ce qui peut justifier leurs accusations ». E. de BAUFFRES affirmait même, dès 1895 qu’ « aujourd’hui, la séparation des pouvoirs du ministère public et du juge instructeur est devenue un principe fondamental. Le premier ne peut plus procéder à une information que le second ne peut faire les actes de poursuite »<sup>1366</sup>.

---

<sup>1361</sup> Selon l’article 180 du code d’instruction criminelle, « ces tribunaux [correctionnels] pourront, en matière correctionnelle, prononcer au nombre de trois juges. »

<sup>1362</sup> Loqué, cité par ADHEMAR Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIII<sup>e</sup> siècle jusqu’à nos jours*, Edition Panthéon Assas, 2010, p530

<sup>1363</sup> Xavier MOROZ, « Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>ème</sup> siècle », *Archives de politique criminelle*, 2003/1, n°25, pp.85-100

<sup>1364</sup> R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique d’instruction criminelle et de procédure pénale*, Paris 1907, T1, n°59

<sup>1365</sup> Olivier TRILLES, *Essai sur le devenir de l’instruction préparatoire. Analyse et perspectives*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Toulouse 1, 2005

<sup>1366</sup> E. de BAUFFRES, *Etude de la mise en mouvement de l’action publique devant l’antiquité jusqu’à nos jours*, Thèse pour le doctorat, faculté de Droit de Toulouse, 1895

**456. Le monolithisme du code d'instruction criminelle en matière délictuelle.** Dans tous les cas, durant tout le règne de l'application du code d'instruction criminelle, le principal mode de traitement judiciaire des infractions juridiquement caractérisées était la saisine du juge d'instruction aux fins d'instruction préparatoire, avant un éventuel renvoi devant la juridiction de jugement. Bien que la part quantitative des saisines du juge d'instruction, parmi les affaires soumises aux juridictions répressives, ne cessait de décroître depuis le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle<sup>1367</sup> et tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle<sup>1368</sup>, la saisine du juge d'instruction demeurait, textuellement, le mode de poursuite de référence. Certes, l'émergence pragmatique du principe de l'opportunité des poursuites à travers les classements sans suite tempérerait la rigidité apparente des options offertes au ministère public pour adapter *a minima* la réponse à apporter à la diversité des infractions et de leurs auteurs.

**457. Les deux modes de poursuite originels du code d'instruction criminelle.** L'article 182 du code d'instruction criminelle de 1808 disposait que « le tribunal sera saisi, en matière correctionnel, de la connaissance des délits de sa compétence, soit par le renvoi qui lui en sera fait d'après les articles 130 et 160 ci-dessus, soit par la citation donnée directement au prévenu et aux personnes civilement responsables du délit, et, à l'égard des délits forestiers, par le conservateur, inspecteur ou sous-inspecteur forestier, ou par les gardes généraux, et, dans tous les cas, par la procureur de la République. »<sup>1369</sup> Malgré l'apparente équivalence entre l'instruction préparatoire et la citation directe suggérée par ce texte, d'un point de vue historique, « le code d'instruction criminelle considérait l'instruction préparatoire comme la façon la plus normale d'exercer l'action publique pour l'ensemble des crimes et délits ». <sup>1370</sup> En effet, dans la logique du code d'instruction criminelle, la fonction de recherche des preuves et de conduite des investigations préalables à la saisine de la juridiction de jugement était le

---

<sup>1367</sup> Auguste PIQUEMAL « L'emploi de la citation directe est, par ce moyen, devenu plus fréquent que celui de l'information régulière. La statistique criminelle de 1862, c'est-à-dire de l'année qui a précédé le vote de notre loi, établit que sur 145246 affaires 67387 ont été poursuivies en citation directe et seulement 52011 après information préalable », in *Du flagrant délit en matière correctionnelle (loi du 20 mai 1863)*, Toulouse, V. RIVIERE Libraire-éditeur – Librairie de droit et de jurisprudence, 1900, p.36

<sup>1368</sup> Cf. B. AUBUSSON de CAVARLAY, M.-S. HURE, M.-L. POTTIER, « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981 – La base DAVIDO, série générale », *CESDIP* 1989 n°51

<sup>1369</sup> Gaston GRIOLET et Charles VERGE (dir.), *Code pénal et code d'instruction criminelle annotés d'après la doctrine et la jurisprudence, Bureau de la jurisprudence générale*, DALLOZ, 9<sup>ème</sup> éd. 1909

<sup>1370</sup> M.-L., RASSAT, *Traité de procédure pénale*, PUF 2001, p463

monopole du juge d'instruction. Faustin HELIE professait ainsi dans ses « *Leçons de droit criminel* »<sup>1371</sup> que le code d'instruction criminelle avait institué les deux seules modalités de la saisine des juridictions correctionnelles : soit le renvoi ordonné par une juridiction d'instruction, soit la citation directe délivrée par les personnes habilitées et singulièrement par le procureur de la République.

La pratique et, sans doute, la nécessité avaient rendu opportune la mise en place d'un régime dérogatoire de traitement des délits. En pratique, la conduite des enquêtes officieuses par la police offrait au procureur de la République des moyens de disposer d'affaires déjà instruites sans saisir le juge d'instruction, avant de traduire le prévenu devant la juridiction de jugement. Par nécessité, également, la dérogation au système établi s'avérait nécessaire, car même pour les petit délits, l'ouverture de l'instruction préparatoire débouchait très souvent à la l'incarcération de l'auteur. Ce régime dérogatoire est la procédure de flagrant délit instituée par la loi du 20 mai 1863.

#### B).- L'EXCEPTION DU FLAGRANT DELIT

**458. Le régime du flagrant délit.** L'article 41 du code d'instruction criminelle introduit par la loi du 20 mai 1863<sup>1372</sup> relative au jugement des flagrants délits instituait la seule exception à cette dualité de modes de poursuite. Ce texte prévoyait une dérogation au monopole de principe du juge d'instruction en cas de flagrant délit. Dans ce cas, en raison de l'urgence que requièrent la constatation des faits et la conservation des preuves, le procureur de la République pouvait exercer les compétences normalement dévolues au magistrat instructeur dans le cadre de l'enquête dite de flagrance. Dans d'autres hypothèses et pour permettre aux magistrats du parquet de prendre des décisions éclairées, la pratique s'était instituée de conduire des enquêtes dites « officieuses » en dehors des enquêtes de flagrance. Cette possibilité de conduire des enquêtes laissée au parquet lui permettait ainsi de choisir de façon plus éclairée entre l'ouverture d'une information judiciaire et la citation directe.

**459. Un mode de poursuite à la discrétion du ministère public.** Cette dérogation, qui offrait ainsi au procureur de la République des pouvoirs d'instruction des affaires sans saisir le

---

<sup>1371</sup> F. HELIE, *Leçons de droit criminel*, COTILLON et Cie, Librairie du Conseil d'Etat, 1876

<sup>1372</sup> Loi du 20 mai 1863, Sur l'instruction des flagrants délits devant les tribunaux correctionnels (D.P. 63.4. 109)

juge d'instruction et, par la suite, de saisir directement des juridictions de jugement, créait une nouvelle modalité de poursuite. Autant que pour la citation directe, les critiques à l'égard de ce mode de saisine qui court-circuitait le rôle central du juge d'instruction étaient sévères. Adolphe GUILLOT<sup>1373</sup> fustigeait ainsi la place progressivement prise par la citation directe au détriment de l'instruction préparatoire, dans des termes qui font écho aux débats d'aujourd'hui. En effet, il affirmait que « la citation directe, comme tous les procédés de justice expéditive, offre de graves dangers, aussi bien de la part du plaignant de celle du ministère public. Elle soumet au tribunal des affaires mal préparées ».

Malgré le déséquilibre de l'évolution statistique, entre les recours à l'instruction préparatoire et les recours à la citation directe, constaté depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>1374</sup>, le schéma de la poursuite des délits reposait, principalement, sur ces deux modalités en vue d'un jugement des affaires l'audience à l'audience correctionnelle collégiale et publique<sup>1375</sup>. Le code de procédure pénale de 1959 s'inscrira, d'abord, sur ce modèle du code de 1808, plaçant l'instruction préparatoire au centre du dispositif. Les innovations apparaîtront au cours des décennies suivantes, sous le poids des transformations sociales et de l'évolution de la perception collective des problèmes de délinquance.

## §2.- L'EVOLUTION PROGRESSIVE VERS DES MODALITES DE SAISINE DU JUGE CORRECTIONNEL

La longévité du code d'inscription criminelle et son empreinte dans le droit de la poursuite explique que son modèle en matière de modalités de poursuite ait persisté bien au-delà de l'entrée en vigueur de du code de procédure pénale (A). L'amorce du basculement ne s'est opérée que très tard à compter des années 1970 (B), sous le poids de facteurs internes et externes au système pénal<sup>1376</sup>.

### A).- LA PERSISTANCE DU MODELE HERITE DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE

---

<sup>1373</sup> A. GUILLOT, *Des principes du nouveau code d'instruction criminelle (Discussion du projet et commentaire de la loi)*, Paris L. LAROSE et FOCEL, 1884, p.82-89

<sup>1374</sup> Cf. ci-dessus, Partie 1, Titre 1, chap. 2.

<sup>1375</sup> Selon l'article 180 du code d'instruction criminelle, « ces tribunaux [correctionnels] pourront, en matière correctionnelle, prononcer au nombre de trois juges. »

<sup>1376</sup> Cf. ci-dessus, Partie 1, Titre 1, N°43 et suivants

**460. De l'article 182 du code d'instruction criminelle à l'article 388 du code de procédure pénale.** Suivant le même schéma conceptuel institué par le code d'instruction criminelle de 1808, les articles 388 et 531 du code de procédure pénale, applicables respectivement en matière correctionnelle et en matière contraventionnelle fixent, chacun pour ce qui le concerne, les modalités de la saisine de la juridiction de jugement. L'article 388 dispose que : « le tribunal correctionnel est saisi des infractions de sa compétence soit par comparution volontaire des parties, soit par la citation, soit par la convocation par procès-verbal, soit par la comparution immédiate, soit enfin par le renvoi ordonné par la juridiction d'instruction ». L'article 531 précise en des termes partiellement identiques que « le tribunal de police ou la juridiction de proximité est saisi des infractions de sa compétence soit par le renvoi qui lui en est fait par la juridiction d'instruction, soit par la comparution volontaire des parties, soit par la citation délivrée directement au prévenu et à la personne civilement responsable de l'infraction ».

**461. La force symbolique reconnue à l'instruction préparatoire.** Malgré une absence de hiérarchie entre les différents modes de poursuite énumérés par ces textes, l'instruction préparatoire apparaît encore comme la modalité de référence pour la mise en mouvement de l'action. On le voit, en particulier, à travers la rédaction de l'article 393 du code de procédure pénale dans sa version antérieure à la loi du 27 mai 2014<sup>1377</sup>, tel qu'issu de l'article 51 de la loi dite « liberté et sécurité » du 2 février 1981<sup>1378</sup>, qui disposait qu'« en matière correctionnelle, après avoir constaté l'identité de la personne qui lui est déférée, lui avoir fait connaître les faits qui lui sont reprochés et avoir recueilli ses déclarations si elle en fait la demande, le procureur

---

<sup>1377</sup> La loi n°2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO du 28 mai 2014, p.8864)

<sup>1378</sup> CC DC 80-160 du 20 janvier 1981, « Considérant qu'en vertu de l'article 393 nouveau du code de procédure pénale, tel qu'il résulte de l'article 51 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, le procureur de la République peut, s'il estime qu'une information n'est pas nécessaire, procéder soit par voie de convocation du prévenu devant le tribunal par procès-verbal, soit par voie de saisine immédiate du tribunal, soit par voie de saisine préalable du président du tribunal ou d'un juge délégué par lui ». La loi n°2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales a supprimé la référence à l'impossibilité de recourir à l'information judiciaire comme condition du recours à la comparution immédiate et à la convocation par procès-verbal.

de la République peut, s'il estime qu'une information n'est pas nécessaire, procéder comme il est dit aux articles 394 à 396 ». La mise en œuvre des nouvelles procédures de convocation par procès-verbal, de saisine immédiate et de saisine préalable instituées par ladite loi se trouvait ainsi subordonnée à la condition que l'ouverture d'une information ne parût pas nécessaire. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi affirmé « ... que selon l'article 393 du Code de procédure pénale le procureur de la République peut, s'il estime qu'une information n'est pas nécessaire, procéder comme il est dit aux articles 394 à 396 dudit Code ; que cette option est laissée à sa libre appréciation.»<sup>1379</sup> Toutefois, dans la pratique et malgré la persistance de cette disposition dans le code de procédure pénale jusqu'à la loi du 27 mai 2014<sup>1380</sup>, la mise en œuvre de la comparution immédiate et de la convocation par procès-verbal avait acquis une autonomie dans le processus de transformation du procès pénal. En effet, le recours à la comparution immédiate ou à la convocation par procès-verbal n'est jamais subordonné, en pratique, à une considération de l'impossibilité d'ouvrir une information judiciaire. Le choix de ces modes de poursuite se justifie par lui-même sur le plan juridique par la condition que l'affaire soit en état d'être jugée et, en opportunité, en fonction des choix de politique pénale mis en œuvre par chaque parquet.

**462. La diversité des textes**<sup>1381</sup>. En dépit de l'apparente exhaustivité de l'énumération des modalités de poursuites correctionnelles énoncées par l'article 388 CPP, on sait que l'étendue des modes de poursuites ne se limite pas aux seules prévisions de cet article. Ainsi les articles 393 et suivants concernant la comparution par procès-verbal et la comparution immédiate, 495 et suivants applicables à l'ordonnance pénale délictuelle, 495-7 et suivants relatifs à la CRPC, définissent d'autres modalités de saisine de la juridiction correctionnelle que celles qui sont visées à l'article 388. Ce large éventail de modalités de poursuite offert par la loi au ministère public répondrait au double souci «de ne pas laisser des infractions sans réponse pénale et de ne

---

<sup>1379</sup> Crim., 26 avril 1994, N° 93-84.880, *Bull. crim. n° 149*

<sup>1380</sup> CC DC 80-160 du 20 janvier 1981, «Considérant qu'en vertu de l'article 393 nouveau du code de procédure pénale, tel qu'il résulte de l'article 51 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, le procureur de la République peut, s'il estime qu'une information n'est pas nécessaire, procéder soit par voie de convocation du prévenu devant le tribunal par procès-verbal, soit par voie de saisine immédiate du tribunal, soit par voie de saisine préalable du président du tribunal ou d'un juge délégué par lui». La loi du 27 mai 2014 a supprimé la référence à l'impossibilité de recourir à l'information judiciaire comme condition du recours à la comparution immédiate et à la convocation par procès-verbal.

<sup>1381</sup> Philippe POUGET, La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal* novembre 2013, p.573

pas engorger les juridictions pénales ». <sup>1382</sup> Ces innovations législatives qui ont abouti à la diversification des modes de poursuites ont largement été initiées « sous l'influence de présupposés idéologiques » <sup>1383</sup> favorables à une extension du champ de la répression, caractéristique du systématisme pénal.

**463. La citation comme mode de poursuite standard.** Le code de procédure pénale offre donc au ministère public plusieurs modalités de poursuites sans qu'aucun schéma d'utilisation de ce panel n'ait été clairement défini. Selon la formulation de l'article 388 CPP, la citation directe reste le mode normal de poursuite devant la juridiction de jugement. En effet, à la différence des autres modes de poursuites correctionnelles, le recours à la citation directe n'est circonscrit dans aucun *quantum* de peine encourue, ni limité à des délits spécifiques. Elle est applicable à toutes les contraventions ainsi qu'à tous les délits sauf exception légale <sup>1384</sup>. Bien au contraire, sauf recours à l'instruction préparatoire, certains délits comme les délits de presse définis par la loi de 1881 relative à la presse ne peuvent être poursuivis que par la voie de la citation directe. Par ailleurs, il apparaît que le premier alinéa de l'article 390-1 CPP relatif à la COPJ et le premier alinéa de l'article 394 relatif à la comparution par procès-verbal et à la comparution immédiate renvoient à la citation directe s'agissant de la portée du procès-verbal de convocation ou de comparution notifié au prévenu. Ces procès-verbaux valant « citation à personne ».

Le code de procédure pénale entrée en vigueur en 1959 ne semblait pas modifier l'économie de ce procès issu du XIX<sup>ème</sup> siècle. A partir de 1975, des évolutions législatives successives vont progressivement transformer ce modèle.

## B).- LE BASCULEMENT DANS LA DIVERSITE DES MODELES

---

<sup>1382</sup> Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009, op cit, p.624.

<sup>1383</sup> M-L., RASSAT, *Traité de procédure pénale*, PUF 2001, p.471

<sup>1384</sup> A titre dérogatoire en matière correctionnelle, les délits de spéculation illicite et d'action illicite sur le marché (article 3 de la loi du 3 décembre 1926) par exemple nécessitent une instruction préparatoire.

**464. La rupture du schéma traditionnel.** De fait, jusqu'à la loi du 9 septembre 2002<sup>1385</sup>, tous les délits étaient nécessairement jugés en audience publique après des débats contradictoires oraux. Après l'extension, par cette loi, de la procédure de l'ordonnance pénale à certains délits, puis surtout après la mise en place en 2004 de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>1386</sup>, plusieurs délits échappent désormais à leur jugement en audience publique.

Le paysage des modes de poursuite s'est progressivement éclaté au point d'exposer le juge pénal à des saisines ayant des formes et des finalités très variables. Le jugement ne constitue plus la seule fonction de l'office du juge.

**465. La part prépondérante des nouveaux modes de poursuite.** Le schéma traditionnel du procès pénal se caractérisant par le jugement de toute affaire poursuivie devant le tribunal correctionnel en audience publique est désormais marginalisé<sup>1387</sup>. « ... En quelques années, ce schéma s'est compliqué par l'irruption d'une "troisième voie" ... »<sup>1388</sup> Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER notent que si les premières extensions des modes de poursuites en faveur de la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) ont eu pour conséquence d'accélérer le jugement des prévenus sans modifier le déroulement du procès pénal, « le jugement intervenant au terme d'un débat contradictoire en audience publique », « les nouvelles modalités de jugement instituées par la suite, qu'il s'agisse de l'ordonnance pénale et de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ont au contraire bouleversé la physionomie du procès et transformé le rôle du ministère public qui a acquis des fonctions para-juridictionnelles. »<sup>1389</sup>

---

<sup>1385</sup> Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, JO du 10 septembre 2002, p.14934. L'article 42 de cette loi a étendu l'application de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale aux délits énumérés à l'article 495 du code de procédure pénale. V. aussi J. VOLFF, « L'ordonnance pénale en matière délictuelle », *D.* 2003. *Chron.* 2777. 12

<sup>1386</sup> Modalité introduite par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « loi PERBEN II ». L'article 495 du CPP énumère les délits susceptibles d'être poursuivis par la voie de l'ordonnance pénale.

<sup>1387</sup> En 2013, les poursuites correctionnelles sans jugement en audience publique ont représenté 42,6% des poursuites correctionnelles (hors composition pénale), cf. DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - Ministère de la Justice, Observatoire de la justice pénale – *chiffres nationaux 2003-2013*, octobre 2014

<sup>1388</sup> Jean PRADEL, « La procédure pénale française à l'aube du troisième millénaire », *Recueil Dalloz* 2000, p.1

<sup>1389</sup> Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *op. cit.*, p.750

**466. La marginalisation de la citation autant que l'instruction préparatoire.** A côté de la citation directe et de l'instruction préparatoire, se sont ainsi imposés d'autres modes de poursuite qui représentent la majorité des poursuites correctionnelles exercées. En effet, en 2015 l'instruction préparatoire ne représente que 2,8% des poursuites<sup>1390</sup>. Les poursuites par voie de citation directe représentent 4%, tandis que la COPJ représente à elle seule 33%. Les modes simplifiés de l'ordonnance pénale et de la CRPC représentent ensemble plus de 35,6% des poursuites exercées en 2015. Si ces données statistiques démontrent une dispersion des modes de poursuite, les critères de classification de chaque de procès induit par cette diversification reste à définir.

Dans ce paysage éclaté des modes de poursuite, il paraît difficile de dégager une typologie du nouveau procès pénal qui tienne compte des particularismes de chaque figure du procès. Pourtant, des facteurs marquent de chaque mode de poursuite permettent de dégager des traits communs de chaque figure du procès pénal contemporain.

---

## SECTION 2.- LA TYPOLOGIE DU NOUVEAU PROCES PENAL

---

**467. L'absence de critères de classification établis.** Bien que le constat de la diversification des modes de traitement des délits soit clairement établi et partagé, il n'existe pourtant aucune classification « officielle », ni de hiérarchie formelle entre ces différentes modalités qui déterminent le type du procès pénal. Comment identifier dès lors les traits caractéristiques du procès pénal contemporain à travers la diversité des modalités de sa mise en œuvre et de son déroulement ? Les catégories juridiques nécessaires pour appréhender la portée des transformations qui affectent le procès pénal restent difficiles à saisir<sup>1391</sup>. A côté d'une classification non énoncée mais perceptible dans le discours sur le procès pénal et fondée sur la durée du procès pénal, existent des tentatives de classification proposées par certains auteurs. La recherche des critères de classification peut toutefois être poursuivie à travers les aspects formels du procès, mais aussi et surtout à partir des fonctions et des valeurs assignées au procès pénal qui permettent néanmoins de dégager les aspects saillants du nouveau procès pénal. Plusieurs critères de classement du procès pénal peuvent être envisagés. Le procès pénal peut,

---

<sup>1390</sup> Ministère de la Justice, DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales -, *Fiche 2 - Taux et structure de la réponse pénale 2005-2015*, <http://www.justice.fr>

<sup>1391</sup> Pierrette PONCELA, in Préface de Camille VIENNOT, *Le procès pénal accéléré - Etude des transformations du jugement pénal*, Dalloz 2012

d'abord, être classé selon sa durée ou sa forme (§1). Un classement tenant aux aspects processuels et axiologiques peut ensuite être adopté (§2). Enfin, une analyse de la concordance des fonctions assignées au procès et des types de procès utilisés dans la pratique judiciaire permet de dégager la nouvelle typologie du procès pénal contemporain (§3)

#### §1- LES ESSAIS DE CLASSIFICATION SELON LA DUREE OU LA FORME DU PROCES

**468. La polysémie des vocables.** Lorsqu'on étudie attentivement les travaux, rapports, études et autres débats consacrés aux modes de poursuite et à leur diversification, on observe une absence de clarté ainsi qu'une certaine confusion dans les dénominations concernant les éléments distinctifs de chacun de ces procédés. A côté des modes de poursuite dits classiques (la citation directe et l'ordonnance de renvoi par la juridiction d'instruction), les notions utilisées pour tenter d'appréhender la réalité juridique et pratique de chaque mode de poursuite sont marquées par une polysémie et une certaine imprécision des éléments d'identification et des facteurs distinctifs. Ainsi, entre les procédures sommaires<sup>1392</sup>, les procédures accélérées<sup>1393</sup>, les procédures rapides<sup>1394</sup>, les procédures simplifiées<sup>1395</sup>, les procédures abrégées, les procédures consensuelles ou les procédures négociées<sup>1396</sup>, la polysémie des termes utilisés pour désigner les différentes facettes du procès pénal saisies au travers de leur déclinaison formelle cache, en réalité, une absence de typologie clairement établie. L'étude publiée par Pierre COUV RAT sur « les procédures sommaires »<sup>1397</sup> illustre l'absence de cette clarté dans la définition des formes variables du procès pénal. En effet, cet auteur explique que « procédure accélérée ne signifie pas procédure rapide et encore moins procédure expéditive. Ce sont des

---

<sup>1392</sup> Pierre COUV RAT, « Les procédures sommaires en matière pénale », *Revue international de droit comparé*, 1994, n°2 p.695

<sup>1393</sup> V. notamment, ZOCCHETO François, *Les procédures accélérées de jugement en matière pénale, Rapport d'information du Sénat* n°17, 2005

<sup>1394</sup> J. VOLFF, *D.* 2003. *Chron.* 2777. 12 ; C. SAAS, « Les procédures simplifiées de traitement des délits en France et en Allemagne : un jugement sans procès ? » *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n °1 janvier/mars 2008 ; MERLE et VITU parlent également de « procédure correctionnelle sommaire » in *Traité de droit criminel : procédure pénale*, CUJAS, p.351, n°299

<sup>1395</sup> C. SAAS, « Les procédures simplifiées de traitement des délits en France et en Allemagne : un jugement sans procès ? » *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n °1 janvier/mars 2008 ; MERLE et VITU parlent également de « procédure correctionnelle sommaire » in *Traité de droit criminel : procédure pénale*, CUJAS, p.351, n°299

<sup>1396</sup> Frédéric DEBOVE, « la justice pénale instantanée, entre miracles et mirages », *Droit pénal* n°11, études 19

<sup>1397</sup> Cf. COUV RAT Pierre, op cit, p.59

procédures plus courtes que les procédures classiques. A ce titre, la technique de la citation directe, on l'a dit, même si elle constitue un circuit court par rapport à l'ouverture d'une information, ne peut être considérée comme une procédure accélérée ». L'aspect prédominant dans les approches de ces modes de poursuite est donc l'absence de classification conceptuellement éclairante et opératoire.

**469. Des critères de durée et de forme.** Pour tenter de classer les modes de poursuites devant les juridictions pénales, plusieurs critères peuvent ainsi être adoptés. En effet, les modalités de poursuite devant les juridictions répressives peuvent être classées d'abord selon la rapidité ou la lenteur de la comparution du prévenu devant la juridiction de jugement. On distinguerait ainsi des procédures rapides des procédures lentes. On peut aussi parler de circuits courts et de circuits lents ou longs.<sup>1398</sup> Dans la caractérisation des différents types de procédure, le rapport MAGENDIE évoque des circuits courts permettant un jugement dans des délais très brefs, des « circuits long » impliquant une lenteur excessive. Le code de procédure pénale évoque des procédures simplifiées<sup>1399</sup> qui peuvent être distinguées des procédures non simplifiées ordinaires. Une autre classification peut s'attacher à distinguer les procédures en fonction de la forme de l'acte de poursuite. On distingue ainsi les poursuites par procès-verbal des poursuites par acte d'huissier et des poursuites par acte juridictionnel. Enfin, on peut également classer les modalités de poursuite selon qu'elles rendent ou non obligatoire, facultative ou inexistante la comparution personnelle du prévenu.<sup>1400</sup> Depuis la mise en place de procédures fondées sur la reconnaissance par la personne mise en cause de sa culpabilité<sup>1401</sup>, il y a également lieu de distinguer les procédures selon qu'elles nécessitent ou non la reconnaissance préalable de culpabilité. Naturellement, toutes ces classifications se recoupent, bien que chacune d'elles mette en évidence une place spécifique pour chacun des acteurs du procès.

---

<sup>1398</sup> Idem

<sup>1399</sup> Articles 495 à 495-6 du code s'agissant de la procédure simplifiée correctionnelle et, 524 à 528-2 s'agissant de la procédure simplifiée contraventionnelle

<sup>1400</sup> L'article 410 du CPP pose naturellement le principe de la comparution personnelle. Toutefois, selon les procédures, cette comparution personnelle est légalement indispensable ou non pour la validité du jugement.

<sup>1401</sup> Procédure de composition pénale prévue aux articles 41-2 et 41-3 du CPP et procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité prévue par les articles 495-7 et suivants du CPP

**470. Les critères de classification entre durée et complexité.** A côté des approches qui saisissent le procès pénal à travers la durée de sa mise en œuvre, d'autres semblent mettre en avant la complexité plus ou moins importante des mécanismes de sa mise en œuvre, sans que la distinction entre les unes et les autres ne soit clairement posée. L'article de Jean VOLFF illustre cette confusion lorsqu'il étudie sous la rubrique unique des « procédures rapides de jugement »<sup>1402</sup> les procédures abrégées, simplifiées et consensuelles.

La classification en fonction de la durée du procès (A) constitue l'une des classifications applicables. La classification selon la forme de l'acte qui saisit le juge (B) est aussi un autre opérant pour la classification du nouveau procès.

#### A).- LA CLASSIFICATION SELON LA DUREE DU PROCES

**471. La célérité comme critère distinctif.** Les modes de poursuite sont souvent appréhendés à travers le rapport au temps qu'induit leur mise en œuvre. On évoque alors habituellement des procédures rapides ou des procédures accélérées<sup>1403</sup> et, à l'inverse, des procédures lentes et des procédures longues. On distingue ainsi les circuits courts des circuits lents.<sup>1404</sup> De fait, l'idée selon laquelle le temps du procès pénal pourrait être un facteur de différenciation des différents modes de poursuite s'avère être très séduisante. La notion de procès reflète elle-même la perception d'un processus temporel. Des approches du procès pénal se sont ainsi intéressées au rapport du processus pénal au temps<sup>1405</sup>.

Cet intérêt accordé au temps du procès, sans doute en échos aux critiques récurrentes sur la lenteur de la justice, a conduit à distinguer les modes de poursuite entre les procédures lentes et les procédures rapides, entre les procédures longues et procédures courtes. Mais, la

---

<sup>1402</sup> VOLFF op cit

<sup>1403</sup> Sénat, *Les documents de travail du Sénat – Série législation comparée – Les procédures pénales accélérées*, n°LC146 – Mai 2005 ; François ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux*, Rapport d'information au nom de la commission au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, par la mission d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale, n°187, 12 octobre 2005

<sup>1404</sup> DEBOVE Frédéric, « la justice pénale instantanée, entre miracles et mirages », *Droit pénal* n°11, études 19

<sup>1405</sup> A. MIHMAN, *Contribution à l'étude du temps dans la procédure pénale : Pour une approche unitaire du temps de la réponse pénale*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Paris-sud, avril 2007 ; VIENNOT Camille, *Le procès pénal accéléré : étude des transformations du jugement pénal*, Dalloz, 2012

question du temps est une question récurrente en matière de procès pénal (1). Pour autant, elle n'épuise pas la recherche d'une classification efficace, car la classification temporaire comporte elle aussi des limites (2).

#### 1. - LA CONSTANCE DE LA QUESTION DE LA DUREE DU PROCES

**472. Le raccourcissement de la durée du procès.** L'une des principales critiques formulées à l'encontre du système pénal est sa lenteur. Les réformes visant la maîtrise du temps pénal dans le sens de son raccourcissement sont de ce fait devenues une constante des évolutions de la procédure pénale depuis 1945<sup>1406</sup>. Pour autant, il paraît établi que la préoccupation de la durée du procès pénal est permanente au moins depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Jean-Claude FARCY<sup>1407</sup> note en effet que « la revendication d'une justice rapide est ancienne, elle s'exprimait déjà dans les cahiers de doléances de 1789. Cette exigence est portée par le pouvoir en matière pénale, l'application de sa politique et l'ordre public étant en cause. Dès les premières décennies du 19<sup>e</sup> siècle, on s'est efforcé de raccourcir les délais de jugement des crimes et surtout des délits. Dans cet objectif, la rapidité ne pouvait être atteinte qu'en diminuant le temps écoulé entre le moment du constat du délit et celui du passage devant le tribunal de son auteur. L'instruction préparatoire, exigeant du temps, devait donc être contournée si l'on voulait une répression rapide. C'est la justification des procédures rapides développées au cours des deux derniers siècles, dont le sens est de diminuer le rôle du juge d'instruction au bénéfice de celui du parquet.» C'est donc la continuité de ce mouvement historique en faveur de l'accélération du temps du procès que se sont construites des procédures dites accélérées.

**473. Les procédures accélérées.** La notion de procédures accélérées est l'une des notions les plus utilisées pour désigner une multitude de modalités de saisine de la juridiction répressive. Elle s'associe très souvent avec celles de procédures rapides ou urgentes, en opposition aux procédures dites longues ou lentes. La variable cardinale de cette approche du procès est donc sa durée, le temps du procès. Une étude du Sénat de 2005 concluait que « l'examen des législations étrangères fait apparaître que l'accélération de la procédure pénale résulte principalement de trois mécanismes, les deux derniers étant fréquemment combinés : – le remplacement de la procédure orale par une procédure écrite ; – la suppression de l'une des

---

<sup>1406</sup> Cf. J. VOLFF op cit

<sup>1407</sup> Jean-Claude FARCY « Les procédures rapides (flagrant délit, simple police) », in <http://www.crimocorpus.cnrs.fr/spip.php?>

phases du procès ; – la simplification de la procédure tout au long du procès »<sup>1408</sup>. Selon Aurore BUREAU, « des procédures dites accélérées ont été créées afin de remédier à la lenteur du traitement des affaires »<sup>1409</sup>. Le temps du procès semble ainsi être, en apparence, un critère distinctif de chaque type de procès. La focalisation sur ce critère fait que si, pour l'essentiel, les critiques portent sur la durée trop longue des procès pénaux, à l'inverse une trop grande rapidité n'échappe pas à la stigmatisation<sup>1410</sup>.

**474. La durée du procès comme critère de performance.** Dans les approches nouvelles de l'évaluation de la qualité et de la performance de la justice, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'indicateur de la durée du procès pénal se trouve parmi les indicateurs les plus mis en avant<sup>1411</sup>. Dans le projet de loi de finance pour 2012, le programme 166 (justice judiciaire) de la Mission Justice se donne entre autres comme objectif de « rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables ». Parmi les indicateurs mis en place pour mesurer cet objectif figure « le délai moyen de traitement des procédures pénales (du point de vue de l'utilisateur) ».<sup>1412</sup> L'affirmation du délai raisonnable comme composante essentielle du procès équitable contribue également à cette quête du délai optimum<sup>1413</sup>.

**475. L'approche européenne de la célérité de la justice.** Parmi les critères de l'efficacité du système pénal, l'évaluation du temps judiciaire apparaît comme un élément déterminant. « La recherche de l'efficacité judiciaire se fonde en grande partie sur la réduction du temps de

---

<sup>1408</sup> Les documents de travail du Sénat – Série législation comparée – « Les procédures accélérées » – n°LC146 » – Mai 2005

<sup>1409</sup> BUREAU Aurore, « Etat des lieux d'un dispositif atypique : la composition pénale », *Archive de politique criminelle*, 2005, n°25, p.125

<sup>1410</sup> BASTARD B. et MOUHANNA C., « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de politique criminelle* 2006/1, N° 28, p. 153-166

<sup>1411</sup> V. Mission Justice. Programme Justice Judiciaire, objectif n°2 : « Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale ; Indicateur 2.1 : Délai moyen de traitement des procédures pénales » <http://www.minefi.gouv.fr>

<sup>1412</sup> Cf. *PLF pour 2012*

<sup>1413</sup> Ce que Benoit FRYDMAN appelle le « tournant procédural, le contrôle du respect des garanties du procès équitable, sous la haute autorité de la Cour européenne des Droits de l'Homme », « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », in MBONGO Pascal (dir.), *La qualité des décisions de justice, actes du colloque de Poitiers*, Ed. du Conseil de l'Europe

traitement des affaires : délais de réponse pénale, de traitement des dossiers, d'exécution des peines prononcées »<sup>1414</sup>.

A l'échelle européenne, la CEPEJ analyse l'efficacité du système judiciaire à l'aune d'indicateurs construits autour de la durée du procès. La durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*calculated Disposition Time*) est l'un de ces indicateurs. La capacité à gérer les flux en est un autre de ces indicateurs mis en avant dans son rapport 2014 pour les données de 2012. En effet, le « taux de variation du stock d'affaires pendantes » (*Clearance rate*) est cet indicateur qui appréhende l'activité juridictionnelle en termes de capacité à traiter des flux.<sup>1415</sup>

D'ailleurs, le législateur s'est toujours employé à mettre en place des dispositifs tendant à réduire le temps du procès. Pour y parvenir, plusieurs leviers sont utilisés. Tantôt, le législateur agit directement sur le délai légal entre le moment de l'exercice de l'action publique et le moment du jugement. Tantôt, il fusionne plusieurs phases du procès pénal. Tantôt, en fin, il supprime une ou plusieurs phases du procès. La notion de procédure accélérée est donc très clairement associée à la question du temps pénal. La critique de cette évolution a conduit une partie de la doctrine à souligner que « les tenants français des écoles radicales » auraient érigé le jugement rapide en objectif majeur des réformes de la procédure pénale. S'il est vrai qu'un courant législatif puissant a bâti un arsenal procédural autour de la problématique de la célérité

---

<sup>1414</sup>Benoit BASTARD, David DELVAUX, Christian MOUHANNA et Frédéric SCHOENAERS, « L'esprit du temps – L'accélération dans l'institution judiciaire en France et en Belgique, Note de Synthèse », Juillet 2012

<sup>1415</sup> CEPEJ, *Rapport sur les "Systèmes judiciaires européens– Edition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice*. « La CEPEJ a choisi de développer des *indicateurs d'efficacité* des tribunaux au niveau européen. Les lignes directrices GOJUST pour les statistiques judiciaires<sup>25</sup> invitent désormais les Etats membres à organiser leur système de collecte statistique de manière à pouvoir fournir les données nécessaires au calcul de tels indicateurs. Le premier indicateur est le *taux de variation du stock d'affaires pendantes (Clearance Rate)* qui permet des comparaisons utiles lorsque les périmètres des affaires concernées ne sont pas en tous points identiques. Cet indicateur peut être utilisé pour voir si les tribunaux arrivent à traiter le nombre d'affaires entrantes sans augmenter le stock d'affaires pendantes. Le second indicateur est la *durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (calculated Disposition Time)*. En utilisant une méthode de calcul spécifique, il est possible d'obtenir des données concernant le temps estimé nécessaire pour clore une affaire. Cette méthode permet de fournir des indications pertinentes sur le fonctionnement global des tribunaux d'un pays. Progressivement, le rapport de la CEPEJ permettra de suivre, à partir de données comparables, le fonctionnement du système judiciaire quant à sa capacité à gérer les flux d'affaires entrant et sortant des tribunaux », p.198

du procès pénal, il faut aussi admettre que cette évolution est en partie inspirée par une demande sociale de sécurité et de réactivité de la justice de plus en plus grande.

La classification temporelle présente l'avantage d'offrir un repère en apparence clair et naturel, le temps. Pourtant, elle comporte des limites intrinsèques à la nature même de ce critère et à son évaluation.

## 2. - LES LIMITES DE LA CLASSIFICATION TEMPORELLE.

**476. Quelle norme pour la durée du procès.** La lenteur du procès est l'une des critiques les plus formulées à l'encontre du système pénal<sup>1416</sup>. Cette critique n'est pas pour autant nouvelle. Ainsi, au cours des dernières décennies, le nombre de rapports consacrés au temps du procès démontre la préoccupation collective à l'égard de la question de la célérité de la justice pénale.<sup>1417</sup> Cette lenteur est, tantôt, directement mise en exergue comme facteur de dysfonctionnement de la justice. Tantôt, elle est présentée comme la conséquence de l'engorgement de la justice pénale.<sup>1418</sup> Pour autant, « aucune recherche des causes de la lenteur du procès n'a jusqu'ici été effectuée, fut-ce par la doctrine. »<sup>1419</sup> La première interrogation qui surgit dès qu'on aborde la problématique de la lenteur de la justice pénale est celle de la norme qui sert de référence pour apprécier, voire quantifier cette lenteur. Le procès pénal paraît à l'évidence très lent, sinon trop lent, si on en croit les travaux qui le soulignent. Mais, en référence à quelle norme temporelle le procès pénal est-il jugé trop lent ? La deuxième question est celle des incidences de cette lenteur décriée. Qu'implique cette lenteur en termes

---

<sup>1416</sup> V. Entre autre l'analyse de Benoît BASTARD et Christian MOUHANNA sur stigmatisation de cette lenteur et la mise progressive du traitement en temps réel comme l'une des réponses de l'institution judiciaire à cette critique, in « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de politique criminelle* 2006/1, n°28, p.153-166

<sup>1417</sup> V. entre autres, LEHMAN Hervé, *La lenteur coupable de la justice*, PUF 2002. V. aussi, MAGENDIE J.-C., *Célérité et qualité de la justice, la gestion du temps dans le procès, Rapport au Garde des sceaux, Ministre de la justice*, 2004

<sup>1418</sup> Dans leurs analyse des dysfonctionnements de la justice pénale ROBERT Philippe et LASCOUMES Pierre, énoncent que « la justice pénale apparaît d'abord comme submergée », in « La crise de la justice pénale et sa réforme », *EDP* n°14 1973

<sup>1419</sup> MAGENDIE J.-C., *Célérité et qualité de la justice, la gestion du temps dans le procès*, op cit

d'efficacité de la justice et en termes de garantie des droits pour le justiciable. Autrement dit, quel est l'impact de cette lenteur en termes de qualité de la justice ?<sup>1420</sup>

Le code de procédure pénale ne fixe pas de durée légale générale du procès pénal. Cependant et au gré des réformes pénales, des durées légales ont été définies pour certaines phases du procès. Il est ainsi de l'instruction préparatoire et de l'enquête préliminaire. En matière d'instruction préparatoire, le juge d'instruction est tenu d'informer les parties du délai prévisible d'achèvement de l'instruction<sup>1421</sup>. En matière préliminaire, l'article 75-1 du code de procédure pénale exige que l'officier de police judiciaire rende compte au procureur de la République de toute enquête débutée d'initiative depuis plus de six mois. De même, en vertu de l'article 77-2 du code de procédure pénale, toute personne placée en garde à vue au cours d'une enquête préliminaire ou de flagrance a la possibilité de demander au procureur de la République les suites de la procédure si des poursuites n'ont pas été exercées à l'expiration d'un délai de six mois. De même, en matière de citation directe et de renvoi par ordonnance du juge d'instruction, le prévenu ne peut comparaître devant la juridiction de jugement avant un délai de dix jours à compter de la signification ou de la notification de la convocation. D'autres textes définissent un délai maximum entre la clôture de l'information judiciaire et la date de comparution devant la juridiction de jugement selon que le mis en examen est détenu ou non. En matière de comparution immédiate et de convocation par procès-verbal le code encadre les délais dans lesquels le prévenu doit comparaître. Mais, il ne s'agit là que de délais parcellaires et spécifiques à tel ou tel segment ou phase de la procédure ou de délais visant à garantir au prévenu des conditions minimales pour la préparation de sa défense.

Dès lors, si aucune durée générale maximum n'est imposée au procès pénal, comment doit-on appréhender la critique de la lenteur ? Comment peut-on en effet apprécier la lenteur du procès face à l'affaire de l'accident du Concorde faisant l'objet d'une information judiciaire et face à une affaire d'usage de produits stupéfiants traitée par ordonnance pénale ?

**477. La durée du procès est une question d'équilibre.** On tire du rapport Magendie sur la célérité de la justice l'idée que la durée du procès pénal est d'abord une question d'équilibre. Dans son avant-propos sous forme « d'avertissement », Jean-Claude MAGENDIE évoque des

---

<sup>1420</sup> Idem

<sup>1421</sup> Articles 116 alinéa 8 et 89-1 du code de procédure pénale

standards de qualité qui s'imposent à la justice française au nombre desquels la célérité figure en bonne place. Il reste à déterminer la consistance de ce standard de célérité. Mais, « qu'est-ce qu'un délai raisonnable ? » s'interrogeaient Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON<sup>1422</sup>. Sans doute, la référence au délai raisonnable dans le contexte de la mise en œuvre de la convention européenne des droits de l'homme peut offrir un cadre de comparaison pour l'appréciation de la durée raisonnable d'un procès pénal. Mais, ce cadre de référence présente deux inconvénients au regard de la prise en compte de la durée du procès pénal du point de vue du système pénal français. D'une part, l'exigence du délai raisonnable qui ne peut se vérifier qu'à travers des affaires particulières ne permet pas en tant que telle d'appréhender les éléments structurels qui sont symptomatiques de la lourdeur du procès pénal français. Certes, des condamnations répétées de la France pour cause de non-respect du délai raisonnable par la cour de Strasbourg peuvent être perçus comme un indicateur suffisant pour caractériser et appréhender les déterminants de cette lourdeur. Il reste que ces condamnations répondent à des situations particulières qui ne se caractérisent pas toutes par les mêmes éléments explicatifs. Dans le foisonnement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la doctrine a dégagé trois éléments qui participeraient à l'appréciation du délai raisonnable du procès : « la complexité de l'affaire en fait et en droit » ; « le comportement du requérant » et « le comportement des autorités nationales compétentes »<sup>1423</sup>. Le rapport MAGENDIE souligne également que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme évalue la durée du procès en examinant l'attitude des acteurs, la nature et la complexité du litige. D'autre part, les réponses apportées à la problématique de la lenteur du système pénal, notamment en terme de mode de poursuite, indiquent bien qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de mise en œuvre de principes dans des espèces particulières, mais aussi d'une question de constitution d'un système et d'une représentation collective de ce système. Autrement dit, la lenteur reprochée au système pénal français est aussi une question de représentations du système pénal par le corps social.

**478. Le procès est un processus dynamique.** Ce qui importe, finalement, c'est de donner au procès son caractère dynamique, c'est – à – dire de supprimer « tous les facteurs de ralentissement du processus judiciaire ». La célérité du procès pénal recherchée n'est finalement qu'un juste équilibre entre les excès des procédures d'urgence et les enlisements

---

<sup>1422</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, Litec 6<sup>e</sup> édition, 2010, p.456

<sup>1423</sup> Idem

procéduraux retardant l'issue du procès. « La rapidité n'est pas, et elle n'a d'ailleurs pas à être la préoccupation première, la préoccupation première de la justice. Ce qui compte avant tout c'est la qualité des décisions rendues. [...] Cette qualité ne peut être atteinte qu'en consacrant à chaque affaire le temps qu'elle requiert. Tout au plus doit on peut formuler le vœu que du fait de l'encombrement des juridictions ou pour toute autre raison, ce temps ne soit pas exagérément prolongé. »<sup>1424</sup>

C'est pourquoi, « la célérité doit être garantie par des procédures de durée variable, mais devant toujours aboutir à un jugement dans un délai lui-même variable, mais toujours raisonnable » En fait, « le temps nécessaire au procès doit être un temps utile [...] Ce qui compte n'est pas la quantité mathématique de temps passé à un procès, mais plutôt la manière dont celui-ci a été utilisé par ses différents acteurs ». Finalement, « en matière judiciaire, il n'est pas possible d'établir des règles standards susceptibles de s'appliquer dans tous les cas à toutes les procédures. A cet égard, il est nécessaire d'adapter la promptitude de la réponse judiciaire à la nature du procès. Le temps du litige est un temps évolutif. Il doit cependant, en tout état de cause, être contenu dans des limites raisonnables, tantôt fixées par la loi, tantôt appréciées par le juge ». En définitive, « remédier aux lenteurs de la justice, réduire la durée de la procédure sans porter atteinte aux droits fondamentaux des parties ni davantage aux principes généraux de l'instance requiert une gestion intelligente et attentive du rythme du procès ».

**479. Le rapport au temps est inopérant pour classifier les modes de poursuite.**

Contrairement à une idée répandue, le rapport au temps est inopérant pour distinguer les modes de poursuite tels qu'ils sont utilisés dans la pratique judiciaire. En effet, entre le procès initié sur citation directe, sur convocation par officier de police judiciaire, sur procès-verbal et celui qui est engagé par ordonnance pénale ou par comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la distinction sur la base de la durée du procès n'est pas signifiant du point de vue de la pratique judiciaire. En mettant en œuvre l'une ou l'autre de ces modalités de poursuite, on pourrait aboutir, pour les mêmes faits commis à un instant donné, à des décisions judiciaires définitives intervenant dans des délais identiques. Certes, la comparution immédiate et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité offrent la possibilité d'obtenir un

---

<sup>1424</sup> Cf. J. NORMAND, « Le traitement de l'urgence : exception ou principe ? » in L. CADIET et L. RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p.159

jugement de façon quasi instantanée par rapport au moment de la commission des faits. Mais, dans la réalité du fonctionnement des juridictions liée à chaque contexte local d'organisation et des moyens disponibles, la mise en œuvre de ces procédures débouche sur des jugements plus ou moins rapides. Cette perception empirique d'un rapport du procès au temps moins discriminant est confirmée par les résultats de l'importante étude menée par l'équipe nantaise autour de Jean DANET sur « les modes de traitement des délits. »<sup>1425</sup> Ces résultats ont notamment montré que la diversification des modes de poursuite au cours de la dernière décennie a surtout produit une forme de standardisation des délais de traitement des délits<sup>1426</sup>. Cette relativité du délai du procès est elle-même inscrite dans les textes qui prescrivent les modalités du recours à toutes ces procédures.

Ainsi, en matière de comparution immédiate, le délai de comparution devant le tribunal peut être allongé jusqu'à quatre mois à la demande du prévenu ou d'office par le tribunal<sup>1427</sup>, voire au-delà en cas de renvois successifs de l'examen de l'affaire. De la même manière, la mise en œuvre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité peut s'étaler sur des durées plus ou moins longues selon que le prévenu accepte immédiatement la proposition de la peine faite par le procureur de la République ou qu'il demande un délai de réflexion.<sup>1428</sup> En matière d'ordonnance pénale, le traitement est plus ou moins rapide selon que le condamné accepte ou fait opposition à l'ordonnance pénale validée par le juge et qui lui est notifiée.<sup>1429</sup> Cette variabilité de la durée du procès est également fonction de l'organisation de la chaîne pénale, elle-même induite en partie par la disponibilité des ressources de chaque juridiction.

La relation du procès pénal au temps est en réalité une illusion d'optique qui masque la véritable césure des types du procès pénal articulée autour des finalités recherchées sous l'effet

---

<sup>1425</sup> Cf. « Une évaluation de l'administration de la justice pénale : les nouveaux traitements des délits », colloque de la faculté de droit de Nantes, 7 février 2013

<sup>1426</sup> Jean DANET, Renald BRIZAIS et Soizic LORVELLEC, « La célérité de la réponse pénale », *AJ Pénal* novembre 2013, p.576

<sup>1427</sup> Articles 397-1 et suivants du code de procédure pénale

<sup>1428</sup> Articles 497-7 et suivants du code de procédure pénale

<sup>1429</sup> Articles 495 et suivants du code de procédure pénale

de la tension qu'entraîne la coexistence des deux paradigmes de la justice pénale contemporaine : l'efficacité du système pénal et la garantie des droits.<sup>1430</sup>

## B).- LA CLASSIFICATION SELON LA FORME DU PROCES

**480. Les éléments formels du procès pénal.** A défaut de pouvoir saisir la diversité du nouveau procès pénal à travers le critère de sa durée, il paraît possible d'envisager une classification du procès pénal par la forme. Il s'agit d'une classification qui appréhende le procès pénal à travers les modalités de sa mise en route et de son déroulement.

La classification formelle se décline en classification selon la nature de l'acte de poursuite (1), selon la possibilité ou non de comparution du prévenu (2) et, et selon la forme plus ou moins simplifiée du procès (3).

### 1 – LA CLASSIFICATION SELON L'ACTE DE POURSUITE

**481. Les actes de poursuite.** Une première classification formelle du procès pénal peut s'attacher à distinguer selon le type d'acte par lequel le juge est saisi. On peut ainsi distinguer les poursuites par acte authentique (a), les poursuites par procès-verbal (b) et les poursuites par acte juridictionnel (c).

#### a).- LES POURSUITES PAR ACTE AUTHENTIQUE

**482. Les poursuites par acte d'huissier.** Il s'agit des poursuites par citation directe qui peuvent être initiées soit par le procureur de la République, soit par la partie civile, soit « par toute administration qui y est légalement habilitée »<sup>1431</sup>. Selon Maud LENA, « la citation directe est l'acte de procédure par lequel le ministère public ou la victime peut saisir directement la juridiction de jugement, en informant le prévenu des coordonnées de l'audience. »<sup>1432</sup> La citation directe tend donc à la comparution du prévenu devant le tribunal

---

<sup>1430</sup> Loïc CADIET, « Droit du procès et politiques publiques en matière de justice. Entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.343

<sup>1431</sup> Cf. Art. 551 du code de procédure pénale

<sup>1432</sup> Maud LENA, « Citations et significations », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz

pour être jugé à l'audience publique. Michel REDON,<sup>1433</sup> citant le principe posé par la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, rappelle que « ... nul ne peut être jugé par une juridiction correctionnelle s'il n'a pas été appelé à y comparaître, que ce soit volontairement ou par citation. » En effet, la régularité juridique de la citation conditionne la régularité de la saisine de la juridiction de jugement. Alors que la part statistique de la citation directe parmi les modes de poursuite ne cesse de décroître et devient de plus en plus marginale au fur et à mesure de la diversification des modes de traitements des délits<sup>1434</sup>, sa solennité et la rigueur de son formalisme en font l'acte de référence de l'exercice des poursuites pénales. Ce sont les textes définissant la citation directe qui fixent, sous peine de nullité des poursuites, les délais de comparution du prévenu et les mentions impératives que doit comporter tout acte de poursuite<sup>1435</sup>. Ses mentions concernent l'identité du prévenu<sup>1436</sup>, la date<sup>1437</sup> et le lieu de l'audience<sup>1438</sup>, la juridiction saisie<sup>1439</sup>, la qualification précise des faits et les textes

---

<sup>1433</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2012 (actualisation : octobre 2015) ; *Crim. 4 juill. 1929, DH 1929. 429.*

<sup>1434</sup> Selon les données de l'Observatoire de la justice pénale de la DACG, les poursuites correctionnelles par citation sont passées de 32,5% en 1998 à 16,2% en 2008 et à 5,1% en 2014

<sup>1435</sup> V. notamment les articles 551 CPP : « *La citation est délivrée à la requête du ministère public, de la partie civile, et de toute administration qui y est légalement habilitée. L'huissier doit déférer sans délai à leur réquisition. La citation énonce le fait poursuivi et vise le texte de la loi qui le réprime.*

*Elle indique le tribunal saisi, le lieu, l'heure et la date de l'audience, et précise la qualité de prévenu, de civilement responsable, ou de témoin de la personne citée.*

*Si elle est délivrée à la requête de la partie civile, elle mentionne, s'il s'agit d'une personne physique, ses nom, prénom, profession et domicile réel ou élu et, s'il s'agit d'une personne morale, sa forme, sa dénomination, son siège social et l'organe qui la représente légalement.*

*La citation délivrée à un témoin doit en outre mentionner que la non-comparution, le refus de témoigner et le faux témoignage sont punis par la loi. » ; et 552 alinéas 1 et 2 CPP : « *Le délai entre le jour où la citation est délivrée et le jour fixé pour la comparution devant le tribunal correctionnel ou de police est d'au moins dix jours, si la partie citée réside dans un département de la France métropolitaine ou si, résidant dans un département d'outre-mer, elle est citée devant un tribunal de ce département.**

*Ce délai est augmenté d'un mois si la partie citée devant le tribunal d'un département d'outre-mer réside dans un autre département d'outre-mer, dans un territoire d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou Mayotte ou en France métropolitaine, ou si, cité devant un tribunal d'un département de la France métropolitaine, elle réside dans un département ou territoire d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou Mayotte. »*

<sup>1436</sup> *Crim. 18 juillet 1883, Bull. crim. n° 180*

<sup>1437</sup> *Cass. Crim. 3 septembre 2008, n° 08-82.434, Bull. crim. n° 175*

<sup>1438</sup> *Cass. Crim. 26 mars 1898, Bull. crim. n° 134*

<sup>1439</sup> *Cass. Crim. 4 mai 2006, n° 05-85.239 ; AJ pénal 2006. 317*

d'incrimination. Selon le premier alinéa de l'article 550 CPP, la citation est signifiée par exploit d'huissier de justice.

**483. Les facteurs du déclin de la citation directe.** Le déclin du recours à la citation directe est lié d'abord à la diversification des modes de poursuite qui en réduit mécaniquement la part parmi les poursuites exercées. Comme le montre l'évolution statistique rapportée ci-dessus<sup>1440</sup>, l'augmentation de la part prise par les autres modes de poursuite provoque une érosion continue de la citation directe<sup>1441</sup>. Mais, ce déclin est aussi lié aux limites propres à ce mode de poursuite. En effet, la citation directe souffre d'abord d'une faiblesse liée à l'incertitude de pouvoir toucher la personne visée. Le mandement de citation transmis à l'huissier de justice par le procureur de la République ne garantit pas pour autant que la personne visée puisse être touchée. Cette incertitude conduit les parquets à envisager le recours à la citation directe avec d'innombrables précautions, notamment en termes de délai de comparution. Pour tenter de garantir le succès de la citation directe, il est souvent préconisé de laisser un délai assez conséquent pour permettre à l'huissier saisi de pouvoir signifier l'acte. Bien qu'il soit reconnu par la jurisprudence comme un acte de poursuite interruptif de prescription lorsqu'il est suivi de la délivrance de la citation dans un délai raisonnable<sup>1442</sup>, le mandement de citation comporte toujours un aléa lié à la capacité de l'huissier de justice pour atteindre le prévenu. La Cour de cassation considère, notamment que la juridiction, n'est pas valablement saisie lorsque la citation a été signifiée à une adresse erronée<sup>1443</sup>. La deuxième faiblesse de la citation directe tient au fait que son utilisation engendre fatalement, du fait de l'aléa évoqué ci-dessus, un nombre élevé de jugements rendus par défaut<sup>1444</sup>. Cette caractéristique rend la citation directe moins attractive en termes d'efficacité de la répression. Les poursuites par citation directe sont donc de plus en plus remplacées par les poursuites par procès-verbal.

#### b). LES POURSUITES PAR PROCES-VERBAL

---

<sup>1440</sup> Cf. ci-dessus, partie 1, titre 1, chap. 2, sect. 1

<sup>1441</sup> Jean DANET, « Bref commentaire de quelques chiffres sur la justice pénale », *AJ Pénal* 2008 p. 78

<sup>1442</sup> Cass. crim., 16 févr. 1999, Bull. crim. ; André GUIDICELLI, « Un "mandement de citation" rédigé et signé par le procureur de la République mais non transmis à l'huissier en vue de sa délivrance n'est pas un acte de poursuite interruptif de la prescription », *RSC* 1999. p.617 ; V. aussi Cass., crim. 2 septembre 2004 – *AJ pénal* 2004, p.406

<sup>1443</sup> Crim. 20 février 2007, n° 1179 (Décision en ligne)

<sup>1444</sup> Cloé FONTEIX, « Jugement par défaut », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2015

**484. Les poursuites par procès-verbal.** C'est la catégorie de poursuites correctionnelles désormais la plus utilisée. Les données statistiques publiées par l'Observatoire de la justice pénale de la DACG démontrent que ce mode de poursuite représente 55% en 2008<sup>1445</sup>, et 50% en 2014<sup>1446</sup> de l'ensemble des poursuites correctionnelles. La catégorie des poursuites par procès-verbal regroupe les poursuites par procès-verbal aux fins de comparution notifiées par le procureur de la République et ceux que notifie par les « délégués » du procureur.

**485. Les procès-verbaux notifiés par le procureur de la République.** Les articles 393 à 397-7 CPP sont consacrés aux poursuites directement exercées par le procureur de la République par la voie d'un procès-verbal. Ces dispositions visent les comparutions immédiates et les convocations par procès-verbal dont le choix est laissé à la libre appréciation du procureur de la République<sup>1447</sup>. Malgré des spécificités propres à chaque modalité, la comparution immédiate et la convocation par procès-verbal (CPPV) obéissent à un « cadre juridique commun »<sup>1448</sup> qui définit à la fois les préalables à leur mise en œuvre et les infractions exclues de ces deux dispositifs. Ainsi, ces procédures ne sont pas applicables aux mineurs, ni « ... à certaines infractions que l'article 397-6 énumère : les délits de presse, les délits politiques et les infractions dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale. »<sup>1449</sup>

**486. L'origine de la convocation par procès-verbal.** La convocation par procès-verbal est issue de la loi du 6 août 1975<sup>1450</sup> qui instaura la procédure dite du « rendez-vous judiciaire ». Elle présente la double caractéristique d'être, à la fois, coercitive et juridiquement très cadrée. En effet, la personne poursuivie par la voie de convocation par procès-verbal doit obligatoirement être placée en garde à vue et présentée devant le procureur de la République. De ce fait, la convocation par procès-verbal est considérée comme une voie de poursuite

---

<sup>1445</sup> Jean DANET, « Bref commentaire de quelques chiffres sur la justice pénale », *AJ Pénal*, 2008, p.78

<sup>1446</sup> DACG, « Taux et structure de la réponse pénal- 2004-2014 », Source : Cadres du Parquet - Infocentre SID  
Unité de compte : Nombre d'affaires

<sup>1447</sup> Cass. Crim. 19 janvier 2005, n°04-81.455 ; Cass. Crim. 26 avril 1994, n°93-84-880, *Bull.* 189

<sup>1448</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2012 (actualisation : octobre 2015)

<sup>1449</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2012 (actualisation : octobre 2015)

<sup>1450</sup> LOI n° 75-701 du 6 AOUT 1975 art. 17, Journal Officiel du 7 août 1975 en vigueur le 1er janvier 1976

couteuse.<sup>1451</sup> Du point de vue juridique, la personne poursuivie par la procédure de la convocation par procès-verbal doit comparaitre devant le tribunal dans un délai compris entre dix jours et deux mois<sup>1452</sup>.

**487. La comparution immédiate à la suite de la procédure de « flagrants délits ».** La comparution immédiate a été instituée par la loi du 10 juin 1983<sup>1453</sup>, à la suite de la procédure de saisine immédiate introduite par la loi dite « Liberté et sécurité » du 2 février 1981<sup>1454</sup>, et plusieurs fois remaniée depuis. Cette procédure s'inscrit dans la filiation de la procédure de flagrant délit introduite par la loi du 20 mai 1863 sur l'instruction des flagrants délits devant les tribunaux correctionnels<sup>1455</sup> sous l'empire du code d'instruction criminelle.

**488. Comparution immédiate et fermeté de la réponse judiciaire.** Les instructions de politique pénale émanant de la Chancellerie préconisent, très souvent, le recours à la comparution immédiate dans des situations pénales qui requièrent une réponse rapide et ferme. La comparution immédiate est donc associée non seulement à la célérité de la réponse pénale, mais aussi à un niveau de fermeté de ladite réponse pénale. Cette exigence de fermeté ne résulte pas directement de la lettre des textes régissant la comparution immédiate. Aucun texte du code de procédure pénale n'inscrit la fermeté de la réponse comme l'une des finalités de la comparution immédiate. L'article 395 de ce code se contente de prévoir que *« si le maximum de l'emprisonnement prévu par la loi est au moins égal à deux ans, le procureur de la République, lorsqu'il lui apparaît que les charges réunies sont suffisantes et que l'affaire est en l'état d'être jugée, peut, s'il estime que les éléments de l'espèce justifient une comparution immédiate, traduire le prévenu sur-le-champ devant le tribunal. En cas de délit flagrant, si le maximum de l'emprisonnement prévu par la loi est au moins égal à six mois, le procureur de la République, s'il estime que les éléments de l'espèce justifient une comparution immédiate, peut*

---

<sup>1451</sup> Christian MOUHANNA, Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, op.cit, p.94

<sup>1452</sup> Art. 394 du CPP

<sup>1453</sup> Loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, J.O. du 11 juin 1983

<sup>1454</sup> Loi n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, JO du 3 février 1981

<sup>1455</sup> V. texte de la loi reproduit dans G. GRIOLET et Ch. VERGE, *Code d'instruction criminelle et code pénal annotés*, Dalloz 1909

*traduire le prévenu sur-le-champ devant le tribunal. Le prévenu est retenu jusqu'à sa comparution qui doit avoir lieu le jour même ; il est conduit sous escorte devant le tribunal. »*

A l'intérieur des seuils des peines encourues fixés, les seules conditions que pose la loi sont : que le charges réunies soient suffisantes et que la procédure soit en état d'être jugée. Cette perception de la comparution immédiate en tant qu'instrument de la fermeté de la réponse judiciaire illustre le constat qui fait de la comparution immédiate comme de tous les modes de poursuites des instruments de la politique pénale. La comparution immédiate est, par ailleurs, associée au traitement en temps réel des affaires pénales, bien qu'elle ne constitue qu'un des instruments procéduraux utilisés par le parquet dans ce cadre.

**489. Les conditions de mise en œuvre de la comparution immédiate.** Les conditions d'admissibilité de la comparution immédiate ont été élargies à trois reprises entre 1983 et 2002. Dans sa version initiale issue de la loi du 10 juin 1983, la comparution immédiate n'était applicable qu'aux délits flagrants punis d'une peine d'emprisonnement d'un an au moins sans excéder cinq ans. Avec la modification introduite par la loi du 9 septembre 1986<sup>1456</sup>, la comparution immédiate était également ouverte aux infractions non flagrantes punies de deux ans à cinq ans d'emprisonnement. La modification de l'article 395 du code de procédure pénale par l'article 58 de la loi du 8 février 1995<sup>1457</sup> étendait la possibilité de recourir à la procédure de comparution immédiate aux infractions punies au maximum de la peine de sept ans d'emprisonnement. Avec la loi du 9 septembre 2002, la comparution immédiate était désormais possible, sans limitation de la peine maximale encourue, pour tous les délits punis d'au moins six mois d'emprisonnement en flagrance et d'au moins deux ans d'emprisonnement pour les autres. En pratique, cela signifie que, depuis cette réforme législative, la comparution immédiate est possible pour tous les délits punis de six mois à dix ans d'emprisonnement. La circulaire de la DACG en date du 8 novembre 2002 précisait, à ce sujet, que « le seuil maximum de sept ans d'emprisonnement a été supprimé, et cette procédure est désormais applicable à tous les délits punis de plus de sept ans, soit en pratique les délits punis de dix ans d'emprisonnement. Cette extension présente un intérêt tout particulier pour le jugement des faits de trafic de stupéfiants, lorsque ceux-ci sont avérés et que l'ouverture d'une instruction ne

---

<sup>1456</sup> Loi n°86-1019 du 9 septembre 1986, article 5, JO du 10 septembre 1986

<sup>1457</sup> Loi n°95-125 du 8 février 1995, JO du 9 février 1995

paraît présenter aucune utilité pratique, aucun élément de la procédure n'étant susceptible de permettre l'identification d'autres personnes impliquées dans le trafic. »<sup>1458</sup>

**490. Le quantum des peines encourues**<sup>1459</sup>. La comparution immédiate reste donc limitée aux délits flagrants punis d'une peine de six mois d'emprisonnement au moins et aux délits traités en préliminaire punis de deux ans d'emprisonnement au moins<sup>1460</sup>. En conséquence, encourt la censure la décision des juges du fond qui a jugé par voie de comparution immédiate une infraction flagrante dont la peine encourue était inférieure à six moi<sup>1461</sup>. En revanche, dans le cadre préliminaire, le seuil de deux ans d'emprisonnement exigé en préliminaire n'est pas requis lorsque des poursuites sont simultanément exercées pour des délits punis au maximum d'une peine d'emprisonnement inférieur à deux ans avec des délits punis d'une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans<sup>1462</sup>. La convocation par procès-verbal, au contraire, est ouverte à tous les délits traités en flagrance ou en préliminaire, sans exigence d'une peine minimale encourue.

**491. La spécificité des poursuites par procès-verbal notifié par le procureur de la République.** L'une des spécificités de ces deux procédures tient au fait que les prévenus sont présentés devant procureur de la République à l'issue de la garde à vue qui, sans en être un préalable indispensable<sup>1463</sup>, peut être décidée pour ce seul motif<sup>1464</sup>. Le procès-verbal notifié par le procureur de la République vaut citation à personne en vue de sa comparaitre devant le tribunal correctionnel selon l'article 394 alinéa premier alinéa applicable à la CPPV. Outre les indications spécifiques liées à la comparution devant le procureur de la République<sup>1465</sup>, le

---

<sup>1458</sup> CRIM.2002-16-E8/08-11-2002

<sup>1459</sup> Rémi LORRAIN, Christophe INGRAIN, « L'impact du quantum d'une peine d'emprisonnement encourue sur l'applicabilité de certaines règles de procédure pénale », *AJ Pénal* 2015 p.589

<sup>1460</sup> Cass. Crim. 18 juillet 1990 ; n°90-81.095, *bull.*, 288

<sup>1461</sup> Cass. Crim. 26 septembre 2007, n°07-82.713, *Bull.* 223

<sup>1462</sup> Cass. Crim. 26 avril 1994, n°93-84.880, *Bull.* 149

<sup>1463</sup> Cass. Crim. 12 avril 2012, n°11-87.667 ; Cass. Crim. 19 janvier 2005, n°04-81.455

<sup>1464</sup> L'article 62-2 du CPP issu de la loi n°2011-392 du 14 avril 2011 (JO du 15 avril 2011, p. 6610), « garantir la présentation de la personne devant le procureur de la République afin que ce magistrat puisse apprécier la suite à donner à l'enquête » est l'un des objectifs légaux de la garde à vue. V. aussi, Cass. Crim. 20 octobre 2015, pourvois n°13-87.079, n°13-87.080 et 14-85.701

<sup>1465</sup> Mention obligatoire du droit au silence, à l'interprète, à l'assistance de l'avocat, et des déclarations éventuelles faites par le prévenu.

procès-verbal notifié comporte toutes les mentions exigées pour la régularité de la saisine du tribunal<sup>1466</sup>. Loïc EYRIGNAC souligne à ce sujet que :

*« Lors de l'application du premier alinéa de l'article 394, la seule originalité tient à l'auteur de la notification puisque la majorité des convocations en justice est aujourd'hui délivrée par les agents et officiers de police judiciaire. Sur le fond, les dispositions légales ne sont que le reflet des règles générales de convocation devant le tribunal correctionnel. L'article 394 du code de procédure pénale reproduit ainsi littéralement les règles fixées tant par l'article 551 du même code en matière de citation, que par l'article 390-1 pour la convocation délivrée par greffier, officier ou agent de police judiciaire ou chef d'établissement pénitentiaire. De même, l'information du prévenu sur la nécessité de présenter un certain nombre de justificatifs à l'audience insérée à l'article 394 du code par l'article 197 de la loi du 9 mars 2004, se retrouve aux articles 390 et 390-1 qui ont subi la même insertion. »<sup>1467</sup>*

**492. L'application des mesures coercitives avant le jugement.** Les personnes poursuivies par le procureur de la République par le biais d'un procès-verbal peuvent être soumises à des mesures coercitives avant leur comparution devant le tribunal. Il peut s'agir d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence sous bracelet électronique dans le cas d'une CPPV<sup>1468</sup> ou d'une détention provisoire dans le cas de la comparution immédiate différée. Mais, l'autre originalité de ces deux modes de poursuite tient surtout à l'encadrement légal du délai de comparution dont ils bénéficient. Le prévenu faisant l'objet d'une comparution immédiate doit être conduit sur le champ devant le tribunal, sauf impossibilité de réunir le tribunal. Dans ce cas, il doit être jugé dans un délai de trois jours. Les prévenus poursuivis par CPPV doivent être jugés dans un délai compris entre 10 jours et six mois, sauf renonciation en présence de l'avocat.

---

<sup>1466</sup> En revanche et selon l'expression de Michel REDON, op. cit., « par dérogation aux dispositions de l'article 550 du code de procédure pénale, les témoins sont cités sans délai et par tout moyen. Ils peuvent être requis verbalement par un officier de police judiciaire ou un agent de la force publique et sont tenus de comparaître sous les sanctions visées aux articles 438 à 441 du code de procédure pénale (C. pr. pén., art. 397-5). »

<sup>1467</sup> Loïc EYRIGNAC, « De quelques éclaircissements sur la procédure de convocation par procès-verbal de l'article 394 du code de procédure pénale », *AJ Pénal* 2015, p.306

<sup>1468</sup> Cass. crim. 10 mars 2015, n° 14-88.326

### 493. L'importance des poursuites par procès-verbal du procureur de la République.

Statistiquement, les comparutions immédiates représentaient 8,2%<sup>1469</sup> et les CPPV 3,6% en 2008<sup>1470</sup>. Les poursuites engagées par le procureur de la République par procès-verbal représentent ainsi environ 12% de l'ensemble des poursuites correctionnelles. La comparution immédiate jouit d'une perception ambiguë. Tantôt, elle est considérée comme la modalité d'une justice diligente et efficace face aux phénomènes de délinquance. Tantôt, elle est stigmatisée comme étant le symbole d'une justice pénale expéditive<sup>1471</sup> ne permettant pas le plein exercice des droits de la défense<sup>1472</sup>. « 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. »<sup>1473</sup> La convocation par procès-verbal est, pour sa part, moins commentée. Loïc ERYGNAC a souligné l'intérêt de la CPPV qui demeure depuis 1975 l'un des outils d'exercice de l'action publique à la disposition du procureur de la République. « L'intérêt premier, souligne-t-il, tient au caractère solennel du déferrement devant le procureur de la République, à l'issue de la mesure de garde à vue de l'intéressé, qui a une portée symbolique plus forte qu'une citation ou une convocation par officier de police judiciaire, ces dernières n'imposant ni mesure de garde à vue préalable, ni présence physique d'un magistrat. En raison de la possibilité de placer le prévenu sous contrôle judiciaire, ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique depuis la loi pénitentiaire, ce mode de poursuite constitue aussi un outil particulièrement approprié à certains contentieux nécessitant le prononcé immédiat d'une mesure de sûreté. »<sup>1474</sup>

---

<sup>1469</sup> Elles représentent la même proportion en 2014, cf. DACG, *Taux et structure de la réponse pénale – 2004 - 2014*

<sup>1470</sup> Ministère de la Justice - DACG, *Observatoire de la justice pénale. Chiffres nationaux 1998 – 2008*, décembre 2009

<sup>1471</sup> Christian MOUHANNA, « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de politique criminelle* 1/ 2006, n°28, pp 153-166

<sup>1472</sup> Camille VIENNOT, « Célérité et justice pénale : L'exemple de la comparution immédiate », *Archives de politique criminelle* 1/2007 (n°9), p.117-143

<sup>1473</sup> François, ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux. Rapport d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale, n°17, Sénat, 12 octobre 2005* ; Hervé VLAMINCK, « La procédure de comparution immédiate : vitesse ou précipitation ? », *AJ Pénal* 2011, p.10

<sup>1474</sup> Loïc ERIGNAC, « De quelques éclaircissements sur la procédure de convocation par procès-verbal de l'article 394 du code de procédure pénale », *AJ Pénal* 2015, p.306

**494. La convocation par procès-verbal (CPPV) et la comparution immédiate (CI) restent dans le schéma traditionnel du procès pénal.** Malgré des caractéristiques propres très marquées, la finalité première de ces deux instruments d'exercice de l'action publique reste la conduite du prévenu à l'audience correctionnelle publique. Pour Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER<sup>1475</sup>, la CPPV et la comparution immédiate ont eu comme vocation d'accélérer le procès sans en modifier « le déroulement ». Cette observation confirme le fait que les modalités de la comparution immédiate et de la convocation par procès-verbal s'inscrivent, malgré leur spécificité notamment en ce qui concerne les conditions d'exercice des droits par les justiciables, dans un schéma traditionnel du procès débouchant, en dernier ressort, au débat de l'audience publique et contradictoire.

**495. Les poursuites par procès-verbal notifié par les « délégués » du procureur.** Selon l'article 390-1 CPP dans sa version issue de la loi du 3 juin 2016<sup>1476</sup>, « *vaut citation à personne la convocation en justice notifié au prévenu, sur instructions du procureur de la République et dans les délais prévus par l'article 552, soit par un greffier ou un officier ou agent de police judiciaire ou un délégué ou un médiateur du procureur de la République, soit, si le prévenu est détenu, par le chef d'établissement pénitentiaire.* » Conformément à ce texte, plusieurs acteurs sont autorisés à notifier une convocation en justice sur instruction du procureur de la République. La dernière évolution dans ce domaine concerne l'extension par la loi du 3 juin 2016 de cette possibilité de notification de la convocation en justice au profit du délégué ou du médiateur du procureur de la République. Toutefois, dans la pratique, l'essentiel des convocations en justice notifiées le sont par les enquêteurs, officiers e police judiciaire (OPJ) ou agent de police judiciaire (APJ). C'est ainsi que cette modalité a acquis l'appellation générique de convocation par officier de police judiciaire (COPJ). L'institution de la convocation par officier de police judiciaire constitue, avec le traitement en temps réel des procédures pénales auquel sa pratique est liée, l'une des principales innovations de la procédure pénale au cours des trente dernières années. En 2002, Pierre V. TOURNIER et France-Line MARY-PORTAS notaient déjà que « l'évolution la plus marquante dans les quinze dernières années est plutôt liée au développement du traitement des affaires en temps réel, qui a trouvé sa

---

<sup>1475</sup> F. DESPORTES ET L. LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, 3<sup>e</sup> éd. 2013, Economica, n°1200

<sup>1476</sup> Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, JO du 4 juin 2016. Sources : Ministère de la Justice - DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - *Chiffres nationaux* - Octobre 2014.

traduction dans une redistribution des modes de renvoi devant le tribunal correctionnel : le volume des affaires renvoyées sur convocation par procès-verbal ou officier de police judiciaire (5 % de l'ensemble des affaires traitées en 2000) a connu ainsi une forte croissance depuis 1985 (+ 215 000 affaires), tandis que le nombre d'affaires poursuivies sur citation directe a été divisé par cinq dans la période »<sup>1477</sup>. Créée par la loi du 9 septembre 1986<sup>1478</sup>, la COPJ s'est imposée comme l'outil principal d'exercice de l'action publique. Si son utilisation connaît une érosion depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance pénale délictuelle en 2002, mais surtout après la mise en œuvre de la CRPC en 2004<sup>1479</sup>, la COPJ constitue le premier mode de saisine du juge correctionnel devant l'ordonnance pénale<sup>1480</sup>.

#### **496. La convocation par officier de police judiciaire (COPJ) assimilée à la citation.**

Instituée par la loi du 30 décembre 1985<sup>1481</sup>, la COPJ est assimilée à la citation dont elle emprunte les mentions sous peine de nullité<sup>1482</sup>, « ...*la convocation doit respecter les délais de l'article 552 du code de procédure pénale et contenir toutes les mentions nécessaires à l'information du prévenu en précisant qu'il a le droit de se faire assister par un avocat. De même que la citation, elle doit également informer le prévenu qu'il doit comparaître à l'audience en possession des justificatifs de ses revenus ainsi que de ses avis d'imposition ou de non-imposition. Elle doit l'informer également que le droit fixe de procédure dû en application de l'article 1018 A, 3<sup>o</sup>, du code général des impôts peut être majoré s'il ne comparait pas personnellement ou s'il n'est pas jugé dans les conditions prévues par l'article 441, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du code de procédure pénale.* »<sup>1483</sup> Après la loi du 10 juin 1983, c'est la loi du 30

---

<sup>1477</sup> Pierre V. TOURNIER et France-Line MARY-PORTAS, « Statistiques pénales (Infractions, mesures et sanctions) » *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, novembre 2002 (actualisation : juin 2013)

<sup>1478</sup> Loi n°86-1019 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, JO du 10 septembre 1986, p10954

<sup>1479</sup> Parmi les poursuites correctionnelles, les poursuites par COPJ constituaient 57,4% en 2001, 50,5% en 2004, 35,4% en 2008 et 38,5% en 2013, sources : Ministère de la Justice - DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales — *Chiffres nationaux* - Octobre 2014

<sup>1480</sup> 29,4% des poursuites correctionnelles en 2013 - sources : Ministère de la Justice - DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales - *Chiffres nationaux* - Octobre 2014

<sup>1481</sup> Loi n°85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal, J.O. du 31 décembre 1985

<sup>1482</sup> Crim. 29 juin 2016, N° de pourvoi: 15-81991

<sup>1483</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2012 (actualisation : octobre 2015)

décembre 1985<sup>1484</sup> qui a apporté un bouleversement majeur dans le paysage des modes de saisine des juridictions pénales. L'article 41 de ladite loi introduisait, dans le code de procédure pénale, un nouvel article 390-1 dont le premier alinéa indiquant que valait citation à personne « la convocation notifiée au prévenu, sur instruction du procureur de la République et dans les délais prévus par l'article 552, soit par un greffier, soit, si le prévenu est détenu, par le chef d'établissement pénitentiaire ».

La COPJ est définie à l'article 390-1 du code de procédure pénale. Selon M-L., RASSAT<sup>1485</sup>, la convocation par officier de police judiciaire, ainsi que l'avertissement visé à l'article 389 du code de procédure pénale, sont des diminutifs de la citation directe mis en place dans le dessein de simplifier les formalités même si, note – t – elle, la simplification ne peut pas être considérée comme une valeur en soi. De fait, l'utilisation de la convocation par officier de police judiciaire allège le traitement administratif des procédures pénales. A la différence de la citation directe, la COPJ supprime les phases administratives au cours desquelles le greffe du parquet procède à la formalisation de l'acte de poursuite et à la saisine de l'huissier de justice chargé de sa signification. Cette procédure présente, notamment, l'intérêt majeur de rendre les jugements contradictoires car elle vaut citation à personne<sup>1486</sup>. Les études statistiques ont pu ainsi évaluer l'impact des nouvelles modalités de poursuite sur le nombre des décisions rendues par défaut comme le soulignait Hugues LAGRANGE.<sup>1487</sup>

**497. L'intérêt de la convocation par officier de police judiciaire (COPJ).** En revanche, et contrairement à la citation qui peut être signifiée non seulement à personne, mais aussi à domicile, à l'étude d'huissier ou à parquet<sup>1488</sup>, la COPJ doit être notifiée à la personne citée à comparaître. Cette exigence de notification exclusive à la personne du prévenu visée s'explique

---

<sup>1484</sup> Loi n°85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal, JO du 31 décembre 1985

<sup>1485</sup> Op cit

<sup>1486</sup> V. article 390-1 du code de procédure pénale ; Crim. 6 mars 1990, B. n°107.

<sup>1487</sup> Selon Lagrange Hugues. Robert Philippe, et al., « pour réduire les jugements par défaut les procédures rapides, qui augmentaient depuis le début des années 1980, ont changé de contenu, elles ne visent plus principalement les petits voleurs pris la main dans le sac mais de plus en plus systématiquement les immigrés clandestins (Lévy, 1987) .» in « Les comptes du crime ». In: *Revue française de sociologie*. 1995, 36-3. pp. 563-565. [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc\\_0035-2969\\_1995\\_num\\_36\\_3\\_5074](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1995_num_36_3_5074)

<sup>1488</sup> Maud LÉNA, « Citations et significations, *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, avr. 2013, n° 43 s (actualisation : octobre 2015),

par l'ambition portée par la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) dès sa mise en œuvre en 1986, à savoir celle de réduire le nombre de jugements correctionnels rendus par défaut. En effet, les préoccupations qui ont accompagné les réformes successives concernant les modes de poursuite et, notamment, celle qui a institué la COPJ, « avaient surtout pour objet de permettre la convocation en justice de personnes ne présentant pas de garantie de représentation et d'éviter les jugements par défaut rendus sur citations effectuées à parquet »<sup>1489</sup>. François ZOCCHETTO, confirmait dans son rapport d'information au nom de la commission des lois du Sénat<sup>1490</sup>, le fait que « la convocation par officier de police judiciaire (dite COPJ) créée par la loi n° 86-1019 du 9 septembre 1986, [était] 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. » Un autre intérêt est attaché à l'utilisation de la procédure de convocation par officier de police judiciaire en termes de répartition des tâches. La COPJ a en effet la particularité de transférer aux services de police et de gendarmerie le rôle d'élaboration matérielle et de notification des actes de poursuite<sup>1491</sup>. De ce point de vue, la mise en œuvre de cette voie de poursuite crée une redistribution des rôles entre le magistrat du parquet, le greffe et les services d'enquête. Bien que la décision d'engager des poursuites selon telle ou telle autre modalité relève de la seule compétence du magistrat du parquet, les observations menées sur le terrain<sup>1492</sup> relèvent les délégations implicites opérées en la matière par le magistrat du parquet au profit du greffe et des services d'enquête, notamment dans le cadre du service du traitement en temps réel des affaires pénales.

**498. La convocation par officier de lice judiciaire comme mécanisme de délégation de mission du parquet vers les enquêteurs.** Du point de vue de la typologie du procès pénal, le mode original que constitue la COPJ, en ce qu'il transfère hors des structures strictement judiciaires l'élaboration et la notification de l'acte qui saisit le tribunal, ne constitue pas pour autant un bouleversement significatif. L'introduction de la COPJ n'a pas modifié « la nature

---

<sup>1489</sup> Bernard BRUNET, « Le traitement en temps réel : la Justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale ». In: *Droit et société*, n°38, 1998. pp. 91-107

<sup>1490</sup> François, ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux. Rapport d'information sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale*, n°17, Sénat, 12 octobre 2005

<sup>1491</sup> V. Christian MOUHANNA, Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence – le traitement en temps réel des procédures pénales*, p90

<sup>1492</sup> idem

des poursuites diligentées. »<sup>1493</sup> Celles-ci débouchent toujours sur le jugement du prévenu en audience publique et après débat contradictoire.

#### c). LES POURSUITES EXERCEES PAR ACTE JURIDICTIONNEL

**499. Les poursuites exercées par acte juridictionnel.** Plusieurs modes de poursuite se singularise par la nature juridictionnelle de l'acte par lequel le procureur de la République saisit le juge appelé à statuer sur l'affaire. Il s'agit du réquisitoire introductif saisissant le juge d'instruction, et des requêtes en validation et en homologation utilisées en matière de composition pénale, d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

**500. Le réquisitoire introductif.** Prévu à l'article 80 du code de procédure pénale, « le réquisitoire introductif est l'acte par lequel le procureur de la République requiert le juge d'instruction d'informer sur un ou plusieurs faits susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale », selon la définition de Christian GUÉRY<sup>1494</sup>. Le réquisitoire introductif est délivré *in rem*, mais le juge d'instruction ne se trouve pas lié par la qualification juridique que le procureur de la République donne « provisoirement » aux faits.<sup>1495</sup> Il peut être délivré contre une personne dénommé ou contre personne non dénommée.

**501. La place historique de l'instruction préparatoire.** Historiquement, la saisine du juge d'instruction a constitué la modalité principale de la mise en mouvement de l'action publique. La forme du procès pénal issue du code d'instruction criminelle et conservée après la réforme instituant le code de procédure pénale de 1958/1959 est une forme monolithique. La phase pré-sentencielle est en principe confiée au juge d'instruction qui conservera la qualité d'officier de police judiciaire jusqu'à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale. Malgré la montée en puissance des enquêtes officieuses et l'érosion corrélative et continue des saisines du juge d'instruction depuis le milieu du XIXème siècle, le juge d'instruction restait dans le schéma

---

<sup>1493</sup> Bernard BRUNET, « Le traitement en temps réel : la Justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale ». In: *Droit et société*, n°38, 1998. pp. 91-107

<sup>1494</sup> Christian GUÉRY, « Instruction préparatoire », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2013 (actualisation : juin 2016)

<sup>1495</sup> Cass. Crim. 18 février 1975, n° 75-90.088

institutionnel du procès pénal le maître d'oeuvre de la phase avant jugement<sup>1496</sup>. Si, dans les faits, les saisines du juge d'instruction deviennent de plus en plus minoritaires dès 1895, par l'effet conjugué de l'emploi de la procédure de citation directe et celui de la procédure du flagrant délit instituée en 1863, le juge d'instruction apparaît comme l'organe de la procédure pénale qui pourvoit à la mise en état des affaires pénales. En aval de la mise en état, la phase de jugement est le débouché naturel des affaires instruites. Le jugement en audience collégiale avec son formalisme du débat judiciaire oral, contradictoire et public apparaît ainsi comme le point culminant de la confrontation des intérêts du prévenu et de la société. Hervé HENRION affirmait ainsi que « l'audience [est le] centre de gravité du procès. »<sup>1497</sup> Jean-Paul BRODEUR<sup>1498</sup>, citant le travail de Morris L. COHEN sur la représentation de la justice dans l'art occidental expliquait, quant à lui, que ce dernier « n'a aucune peine à nous montrer que sa manifestation la plus exemplaire tient dans le jugement qui est rendu par un tribunal dans ce qu'on désigne précisément comme une cour de justice ». La forme complète de ce schéma reste l'audience de la cour d'assises dont chacune des phases (instruction, réquisitions, plaidoiries) constitue des segments ritualisés du procès pénal. Mais, la massification des contentieux pénaux à compter de la décennie 1970, induisant un discours critique et des attentes sociales en matière de célérité et d'efficacité de la justice pénale, va concourir à la transformation de ce schéma. La consécration légale de l'enquête préliminaire menée sous la direction du procureur de la République par le code de procédure pénale contribuera aussi à l'accentuation et à l'accélération de la marginalisation de l'instruction préparatoire. Malgré cette érosion, le rôle historique reconnu à l'instruction préparatoire est tel que des manuels de procédure pénale contemporains continuent de présenter la phase d'instruction comme l'une des trois phases du procès pénal, alors même que la place effective de celle-ci dans l'ensemble des poursuites est désormais « résiduelle »<sup>1499</sup>. En effet, on remarque sur le long terme que les saisines du juge d'instruction devenaient de plus en plus minoritaires dès 1895, par l'effet conjugué de l'emploi de la procédure de citation directe et celui de la procédure du flagrant délit instituée en 1863. Cette tendance s'est aujourd'hui accentuée puisque les saisines du juge d'instruction ne

---

<sup>1496</sup>V. BERGER, « Les plans de l'enquête dans la seconde moitié du XIXème siècle », *Société et représentations*, 2004/2, n°18, p.97-107

<sup>1497</sup>Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.22

<sup>1498</sup>Jean-Paul BRODEUR, « Justice distributive et justice rétributive », *Philosophiques*, vol. 24, n°1, 1997, p.71-89

<sup>1499</sup>Jacques DALLEST, « L'ouverture d'une information judiciaire, une nécessité résiduelle », *AJ pénal* 2004. 346

représentent que 2,8% des poursuites pénales en 2015<sup>1500</sup>.

**502. La finalité de la saisine du juge d'instruction.** A la différence des autres modes de poursuite, la saisine du juge d'instruction ne tend pas à faire fixer, par jugement ou par validation, une sanction pénale en répression d'une infraction établie. L'instruction préparatoire tend justement à établir l'existence ou l'absence d'une infraction et, éventuellement, d'en identifier l'auteur.

Au terme de l'information, la personne mise en examen contre laquelle des charges suffisantes sont réunies a vocation à être traduite devant la juridiction de jugement pour y être jugée selon la procédure ordinaire. Toutefois, depuis la réforme introduite par l'article 180-1 CPP issu de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011<sup>1501</sup>, le juge d'instruction peut, au terme de l'information, renvoyer la procédure au procureur de la République aux fins de mise en œuvre de la CRPC. Cette innovation passée quasiment inaperçue<sup>1502</sup>, constitue pourtant un bouleversement majeur dans la conception traditionnelle du cours du procès pénal. Outre l'entorse portée à la théorie des trois phases du procès qui postule que la phase de jugement succède à la phase d'instruction, l'article 180-1 modifie surtout l'ordonnancement du procès pénal sur au moins deux points. De ce fait, ce texte institue le principe selon lequel le juge saisi de l'action publique à la suite de sa mise en mouvement par le procureur de la République peut, en retour et au terme de son office, saisir le procureur de la République afin qu'il retrouve la plénitude de ses compétences en matière d'action publique. Le renvoi au parquet après la saisine du juge est prévu, en particulier dans le cadre du jugement par la voie de la comparution immédiate, lorsque le tribunal estime que les faits dont il est saisi sont trop complexes et nécessitent une information judiciaire en application de l'article 397-2 aliéna 2 CPP<sup>1503</sup>. Le

---

<sup>1500</sup>Ministère de la Justice - DACG, *Taux et structure de la réponse pénale - 2005 – 2015* : Source : Cadres du Parquet - Infocentre SID - Unité de compte : Nombre d'affaires

<sup>1501</sup>Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, jo du 14 décembre 2011, p.21105

<sup>1502</sup>Christian GUERY, « Le renvoi aux fins de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité », *AJ pénal* 2013. 86

<sup>1503</sup>*Selon l'article 397-2 du CPP : « A la demande des parties ou d'office, le tribunal peut commettre par jugement l'un de ses membres ou l'un des juges d'instruction de la juridiction désigné dans les conditions de l'article 83, alinéa premier, pour procéder à un supplément d'information ; les dispositions de l'article 463 sont applicables. Le tribunal peut, dans les mêmes conditions, s'il estime que la complexité de l'affaire nécessite des investigations supplémentaires approfondies, renvoyer le dossier au procureur de la République.*

renvoi au parquet est également possible lorsque l'acte de saisine du tribunal est frappé d'irrégularité. Dans ces deux hypothèses, le renvoi de la procédure au parquet se conçoit comme une sanction soit d'une mauvaise appréciation du parquet quant à l'état de complexité du dossier, soit d'un manquement substantiel affectant l'acte de poursuite. Or, le renvoi après instruction aux fins de mise en œuvre de la CRPC ne sanctionne aucun manquement, ni aucune irrégularité. Il s'agit d'un acte de réattribution de compétence au profit du procureur de la République qui en était dessaisi par son réquisitoire introductif. Par voie de conséquence, l'article 180-1 apporte un tempérament au principe de l'indisponibilité de l'action publique. Comme le précisent Jean-Paul CERE et Pascal REMILLEUX<sup>1504</sup> « une fois les poursuites engagées, le ministère public est lié par le respect d'exigences dépendantes de son statut de partie publique au procès pénal. Parce que l'action est amorcée au nom de la société, il ne peut revenir sur sa décision et se désister. L'action publique est indisponible. » D'autre part, du point de vue systémique, l'article 180-1 CPP confirme la centralité du procureur de la République dans le procès pénal. Il réaffirme le rôle du procureur de la République en tant qu'acteur incontournable du procès pénal.

**503. Les requêtes en homologation et en validation.** Le procureur de la République saisit le juge par voie de requête dans trois hypothèses. Il use des requêtes en validation dans le cas d'ordonnance pénale et de composition pénale. Et, le recours à la requête en homologation est utilisé dans le cadre de la CRPC.

**504. Homologation/validation.** Il est possible de voir dans l'institution des procédures de « validation » ou « d'homologation » des mécanismes de « ratification »<sup>1505</sup> par le juge des décisions sentencielles prises ou proposées par le procureur de la République. Ces procédures préservent la césure instituée par l'incontournable principe de séparation entre les autorités

---

*Le tribunal statue au préalable sur le maintien du prévenu en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant un juge d'instruction. Cette comparution doit avoir lieu le jour même, à défaut de quoi le prévenu est remis en liberté d'office. Toutefois, si les faits relèvent de la compétence d'un pôle de l'instruction et qu'il n'existe pas de pôle au sein du tribunal de grande instance, cette comparution doit intervenir devant le juge d'instruction du pôle territorialement compétent dans un délai de trois jours ouvrables, à défaut de quoi le prévenu est remis en liberté d'office »*

<sup>1504</sup> Jean-Paul CERE et Pascal REMILLIEUX, « De la composition pénale à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : le “plaider coupable” à la française, *AJ Pénal* 2003 p.45

<sup>1505</sup> Hervé HENRION, L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ?, *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.27

chargées des poursuites et les autorités de jugement, réaffirmé par le Conseil constitutionnel, notamment, dans sa décision rendue à l'occasion de la loi qui instituait la procédure d'injonction pénale en 1995. Le Conseil constitutionnel rappelait, dans cette décision, que « certaines mesures susceptibles de faire l'objet d'une injonction pénale peuvent être de nature à porter atteinte à une liberté individuelle ; que dans le cas où elle seraient prononcées par un tribunal, elles constituent des sanctions pénales ; que le prononcé et l'exécution de telles mesures, même avec l'accord de la personne susceptible d'être pénalement poursuivie, ne peuvent, s'agissant de la répression des délits de droit commun, intervenir à la seule diligence d'une autorité chargée de l'action publique mais requièrent la décision d'une autorité de jugement... »<sup>1506</sup>

**505. Les requêtes en validation de l'ordonnance pénale et de la composition pénale.** Le procureur de la République saisit le président du tribunal ou le juge délégué aux fins de validation des réquisitions d'ordonnance pénale ou de la proposition de composition pénale par voie de requête. Le code de procédure pénale ne donne pas d'indications très détaillées quant à la forme et au contenu de la requête en validation. L'article 41-2 alinéa 5, en ce qui concerne la composition pénale, se contente de disposer que « lorsque l'auteur donne son accord aux mesures proposées, le procureur de la République saisit par requête le président du tribunal... »<sup>1507</sup> L'article R15-33-46 précise que « la requête en validation est datée et signée par le procureur de la République. Y sont joints les procès-verbaux prévus par les articles R.15-33-40 et R.15-33-45 ainsi que l'intégralité de la procédure d'enquête ». En matière d'ordonnance pénale, l'article 495-1 alinéa 1<sup>er</sup> indique, simplement, que « le ministère public qui choisit la procédure simplifiée communique au président du tribunal le dossier de la poursuite et ses réquisitions. » En pratique, la saisine du juge aux fins de validation des réquisitions d'ordonnance pénale est formalisée par une requête datée et signée par le procureur de la République.

**506. La requête en homologation de la transaction par officier de police judiciaire (TOPJ).** L'alinéa 3 de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale qui institue la TOPJ ne donne aucune indication sur les modalités de la saisine du président du tribunal de grande instance ou du juge délégué chargé d'homologuer la transaction proposée par l'officier de police judiciaire sous l'autorisation du procureur de la République. Il se contente d'affirmer

---

<sup>1506</sup> Cons. Cons. 2 février 1995

<sup>1507</sup> Jean-Paul CÉRÉ, « Composition pénale », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, octobre 2004 (actualisation : octobre 2014)

que : « la transaction autorisée par le procureur de la République, proposée par l'officier de police judiciaire et acceptée par l'auteur de l'infraction est homologuée par le président du tribunal de grande instance ou par un juge par lui désigné, après avoir entendu, s'il y a lieu, l'auteur de l'infraction assisté, le cas échéant, par son avocat. » Suivant le mécanisme utilisé pour la mise en œuvre de la composition pénale dont la TOPJ présente de nombreuses similitudes, le juge chargé d'homologuer une transaction proposée par l'OPJ sera saisi par requête du procureur de la République. Comme dans le cadre de la composition pénale, le juge chargé d'homologuer la TOPJ n'est pas tenu d'entendre l'auteur de l'infraction.

**507. Les particularités du traitement de la composition pénale, de l'ordonnance pénale et de la TOPJ.** La saisine du juge aux fins de validation de la composition pénale, tout comme la saisine du juge aux fins d'homologation de la TOPJ sont subordonnées à l'acceptation par l'auteur de l'infraction de la proposition d'amende ou de mesure faite par le procureur de la République ou par l'OPJ sur autorisation du procureur de la République. Cette acceptation est formalisée dans un procès-verbal qui doit être joint à la requête en validation ou en homologation. Au contraire, en matière d'ordonnance pénale, aucune formalité préalable n'est requise avant la saisine du juge aux fins de validation des réquisitions du procureur de la République.

Suivant les dispositions de l'article 41-2 alinéa 5, l'ordonnance rendue par le juge en matière de composition pénale porte validation ou refus de validation de la proposition de composition pénale. « Le juge du siège, une fois sa conviction établie, ne peut qu'approuver la proposition de composition ou la rejeter. Sa décision est rendue par voie d'ordonnance. »<sup>1508</sup> En matière d'ordonnance pénale, l'article 495-1 alinéa 2 précise, à ce sujet, que « le président statue sans débat préalable par une ordonnance pénale portant relaxe ou condamnation... » Qu'il s'agisse de l'ordonnance pénale, de la TOPJ ou de la composition pénale, le juge saisi statue sans débat contradictoire préalable et hors la présence des parties. Toutefois, le juge peut entendre la personne mise en cause, dans les cas de la TOPJ et de la composition pénale, et/ou la victime de l'infraction, dans le cas de la composition pénale, le cas échéant en présence de leurs avocats. Cette audition n'est pas publique.

---

<sup>1508</sup> Jean-Paul CÉRÉ, « Composition pénale », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, octobre 2004 (actualisation : octobre 2014)

**508. La marque du procès administratif.** Les poursuites par voies de requête en validation présentent donc la particularité de constituer des procès sans audience. Elles procèdent d'un traitement purement administratif sur dossier. Ce modèle du procès administratif s'inscrit dans la continuité du procédé des amendes forfaitaires institué en matière contraventionnelle. Il ne manque pas d'interpeller les observateurs de la justice pénale tant ses caractéristiques si éloignées du modèle traditionnel du procès-pénal. Jean-Paul CERE s'interrogeait ainsi : « est-ce encore de la “ justice pénale” ou de la gestion administrative de la sanction pénale ?»<sup>1509</sup>

**509. La requête en homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).** La procédure de CRPC apparaît comme un procédé intermédiaire entre le procès ordinaire impliquant la comparution du prévenu à l'audience publique et les procédés du procès administratif dans lesquels le juge statue sur dossier hors la présence de l'auteur de l'infraction. La requête en homologation de la proposition de peine formulée par le procureur de la République et acceptée par l'auteur de l'infraction entraîne la comparution du prévenu devant le juge en présence de son avocat.

**510. L'installation de la CRPC dans le paysage répressif.** La loi du 9 mars 2004, dite « loi PERBEN II » a introduit la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité dans le code de procédure pénale<sup>1510</sup>. Cette modalité de poursuite est inspirée du modèle de la composition pénale mise en place dès 1999<sup>1511</sup>. La mise en place de ce « plaider-coupable à la française »<sup>1512</sup> a constitué une véritable innovation. Malgré son entrée récente dans le paysage judiciaire, cette procédure a déjà connu deux modifications majeures. La première concerne l'extension de son champ d'intervention à tous les délits alors que sa version initiale le limitait aux délits punis par une peine de cinq ans d'emprisonnement au plus. La loi du 13 décembre 2011 a donc modifié l'article 495-7 du code de procédure pénale en prévoyant la procédure de comparution sur reconnaissance de culpabilité « pour tous les délits, à l'exception de ceux mentionnés à l'article 495-16 et des délits d'atteintes volontaires et

---

<sup>1509</sup> Jean-Paul CÉRÉ, « De la composition pénale à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : le “plaider coupable” à la française », *AJ Pénal* 2003 p.45

<sup>1510</sup> Articles 495-7 à 495-18 du CPP

<sup>1511</sup> Jean-Paul CERE et Pascal REMILLIEUX, « De la composition pénale à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : le “plaider coupable” à la française », *AJ pénal* 2003. P.45

<sup>1512</sup> Jean-Paul CERE et Pascal REMILLIEUX, « De la composition pénale à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : le “plaider coupable” à la française », *AJ pénal* 2003. P.45

involontaires à l'intégrité des personnes et d'agressions sexuelles prévus aux articles 222-9 à 222-31-2 du code pénal lorsqu'ils sont punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans ...»

La deuxième est issue de la même loi du 13 décembre 2011<sup>1513</sup> qui crée un nouvel article 180-1 dont le premier alinéa dispose que « si le juge d'instruction estime que les faits constituent un délit, que la personne mise en examen reconnaît les faits et qu'elle accepte la qualification pénale retenue, il peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la république, du mis en examen et de la partie civile, prononcer par ordonnance le renvoi de l'affaire au procureur de la république aux fins de mis en œuvre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité conformément à la section 8 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre II ». Cette disposition dont on a pas encore tiré toutes les implications constitue un bouleversement inédit en ce qu'une décision de renvoi du juge d'instruction aboutit non pas à la saisine de la juridiction de jugement sur les charges par lui mis en évidence dans son ordonnance, mais plutôt à la saisine du procureur de la République retrouvant un pouvoir d'initiative sur une procédure dont son réquisitoire introductif l'avait dessaisi.

**511. La nature de la requête en homologation de la peine.** Après la mise en place de la CRPC par loi du 9 mars 2004<sup>1514</sup>, le débat s'était pendant un temps concentré sur la possibilité ou non de délivrer à l'auteur de l'infraction une double convocation, l'une devant le tribunal correctionnel aux fins de jugement à l'audience publique, l'autre devant le procureur de la République aux fins de proposition de peine dans le cadre de la CRPC. La jurisprudence avait, pour sa part, sanctionné la pratique de la double convocation<sup>1515</sup>. En effet, dans sa décision en date du 4 octobre 2006<sup>1516</sup>, la Chambre criminelle de la Cour de cassation affirmait que « attendu que, pour déclarer la convocation irrecevable et le tribunal non régulièrement saisi, l'arrêt attaqué, par motifs propres et adoptés, énonce, notamment, qu'il ressort expressément des dispositions de l'article 495-12 du code de procédure pénale que, lorsque le ministère public met en œuvre la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, il ne peut concomitamment saisir le tribunal correctionnel selon l'un des modes prévus par l'article 388 dudit code avant que le prévenu ait déclaré ne pas accepter la ou les peines proposées ou

---

<sup>1513</sup> Loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011

<sup>1514</sup> La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

<sup>1515</sup> Cass. Crim. 4 oct. 2006 ; Crim. 14 oct. 2008

<sup>1516</sup> Cass. Crim. 4 octobre 2006, n° 05-87.435, *AJ Pénal* 2007 p.79

que le président du tribunal ait rendu une ordonnance de refus d'homologation. » Depuis la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, l'article 495-15-1 du code de procédure pénale permet au procureur de la République de faire délivrer simultanément une convocation en justice en application de l'article 390-1 et une convocation aux fins de mise en œuvre de la CRPC. « L'article [495-15-1] précise que la saisine du tribunal résultant de cette convocation en justice est caduque si la personne accepte la ou les peines proposées et que celles-ci font l'objet d'une ordonnance d'homologation. »<sup>1517</sup> Or, de toute évidence, même avant la modification apportée par la loi du 12 mai 2009, la convocation notifiée à l'auteur de l'infraction de se présenter devant le procureur de la République aux fins de proposition d'une peine dans le cadre de la CRPC n'a jamais constitué un acte de poursuite. Cette convocation ne saisit pas un juge et l'absence de la personne convoquée ne peut aboutir à aucune décision juridictionnelle à son encontre.

**512. Une comparution et un débat allégés.** Sans que ne puisse s'engager un débat contradictoire, la présence du ministère public étant facultative, le juge vérifie la réalité de l'infraction et l'acceptation de la peine proposée par le prévenu. Sa décision porte homologation ou refus d'homologation de la peine proposée. Ainsi, à la différence des procédés du procès administratif dans lesquels la comparution de l'auteur de l'infraction est soit inexistante, soit facultative, la CRPC offre la possibilité d'un échange avec l'auteur de l'infraction et son avocat. « Le président entend la personne et son avocat, au cours d'une audience publique (le Conseil constitutionnel ayant écarté la disposition prévoyant une audience en chambre du Conseil). »<sup>1518</sup>, y compris dans la phase de proposition de la peine. En effet, bien qu'il ne s'agisse pas d'une négociation sur la peine, la présence de l'avocat au moment de la proposition de la peine lui permet de formuler des observations en faveur du prévenu. En pratique, ces observations permettent parfois au procureur de la République de mieux ajuster sa proposition. La culpabilité étant reconnue par l'auteur de l'infraction, l'échange entre le procureur de la République et l'auteur de l'infraction assisté par son avocat se concentre sur la nature et le *quantum* de la peine. « Le fait de tirer des conséquences juridiques de la reconnaissance de culpabilité par l'auteur de certaines infractions, que ce soit dans le cadre

---

<sup>1517</sup> Jérôme LASSERE-CAPDEVILLE, « Application immédiate de la loi fixant les formes de la procédure en matière de CRPC » Arrêt rendu par Cour de cassation, crim. 24-11-2009 n° 09-85.151, *AJ Pénal* 2010 p.76

<sup>1518</sup> Bernard BOULOC, « Chronique législative : étude de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », *RSC* 2005 p.107

de la composition pénale ou de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité répond donc à des considérations de pur bon sens, en faisant preuve de pragmatisme et d'efficacité, sans aucune arrière-pensée concernant l'architecture générale de notre procédure pénale. Ces procédures conduisent donc à centrer le débat judiciaire sur la peine acceptée. »<sup>1519</sup>

La confirmation de l'acceptation de la peine par le prévenu, ainsi que toutes les formalités accomplies lors de la phase d'homologation, doivent donner lieu, sous peine de nullité, à un procès-verbal de comparution en application de l'article 945-14 du code de procédure pénale. L'ordonnance portant homologation de la peine proposée par le procureur de la République et acceptée par le prévenu a la valeur d'un jugement correctionnel. Aux termes de l'article 495-11 du code de procédure pénale, elle est immédiatement exécutoire.<sup>1520</sup>

**513. La CRPC comme modèle d'équilibre.** La spécificité de la CRPC réside donc dans l'équilibre recherché entre l'allègement des modalités de comparution du prévenu et la garantie des droits de la défense. L'allègement du processus qui fragilise la situation du prévenu est compensé par la nécessaire présence du prévenu et de son avocat au moment de la proposition de la peine et de son homologation.

Quelle que soit la modalité de poursuite choisie, le procès pénal demeure une institution formelle. Il se matérialise, nécessairement, par des actes formels (convocation, citation, interrogatoire, jugement...) qui en caractérisent les éléments essentiels. Dès lors, une classification sur la base de ces formalités peut être envisagée.

## 2.- LA CLASSIFICATION SELON L'IMPORTANCE DES FORMALITES INDUITES PAR LE PROCES PENAL

**514. L'importance des formalités procédurales comme facteur distinctif du procès pénal.** L'idée paraît acquise, y compris dans des travaux parlementaires conduits en particulier

---

<sup>1519</sup> François MOLINS, « Plaidoyer pour le "plaider coupable" : des vertus d'une peine négociée », *AJ Pénal* 2003 p.61

<sup>1520</sup> V. François MOLINS, « Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, janvier 2013 (actualisation : janv. 2014), n° 42-43

par le Sénat<sup>1521</sup> au cours des dernières années, qu'il existe d'un côté des procédures dites « classiques » (la citation directe et l'ordonnance de renvoi de la juridiction d'instruction) qui emportent à la fois une certaine lenteur et une complexité du procès et, de l'autre, des procédures rapides ou accélérées dont la caractérisation essentielle serait de réduire la durée du procès pénal et de le rendre moins complexe. Du point de vue des formalités obligatoires à accomplir, le procès pénal peut être classé en procès pénal lourd ou ordinaire (a), et en procès pénal simplifié (b).

#### A). LE PROCES PENAL LOURD OU ORDINAIRE

**515. Le schéma traditionnel du procès pénal.** Dans le schéma traditionnel de la poursuite pénale, le procès pénal est nécessairement un processus marqué par un formalisme et une certaine solennité ritualisée. Dans ce processus, la phase d'enquête débouche, lorsque des charges suffisantes sont réunies contre un auteur identifié, sur la décision d'orientation de la procédure vers la poursuite ou vers le classement sans suite, suivant le principe de l'opportunité des poursuites. En cas de décision de poursuite, le prévenu est nécessairement renvoyé devant la juridiction de jugement statuant en audience publique, en vue du prononcé d'une peine en cas de déclaration de culpabilité. Pour parvenir à cet objectif de jugement, de multiples formalités très encadrées doivent obligatoirement être accomplies afin : d'informer le prévenu des poursuites exercées contre lui, de lui permettre de comparaître à l'audience et de fournir ses explications sur les faits reprochés et sur sa personnalité, selon les formes requises et, de permettre à la juridiction de jugement de prononcer sa décision et de la porter à la connaissance du condamné et de la victime éventuelle.

**516. Les exigences de l'information du prévenu des poursuites exercées contre lui.** La personne poursuivie doit être informée des poursuites engagées contre elle. Cette information a un triple objectif. Premièrement, elle permet au prévenu de connaître la date, l'heure et le lieu du jugement afin de pouvoir comparaître. Deuxièmement, elle lui permet de connaître la nature et la qualification des faits reprochés afin de préparer sa défense. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 551 CPP disposent que « la citation énonce le fait poursuivi et vise le texte

---

<sup>1521</sup> *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Rapport d'information de la commission des lois, <http://www.senat.fr>, Les procédures pénales accélérées, Série : Législation comparée, n°LC 146, Mai 2005

ZOCCHETO François, « Les procédures accélérées de jugement en matière pénale », Rapport d'information du Sénat n°17, 2005

de loi qui le réprime. Elle indique le tribunal saisi, le lieu, l'heure et la date de l'audience, et précise la qualité de prévenu, de civilement responsable, ou de témoin de la personne citée. »<sup>1522</sup> Troisièmement, si l'article 388 du code de procédure pénale prévoit la possibilité pour un prévenu volontairement, alors que la saisine du tribunal est nulle, l'acte par lequel le prévenu est informé des poursuites engagées à son encontre constitue également l'acte qui saisit la juridiction de jugement<sup>1523</sup> et son contenu fixe l'étendu des faits poursuivis et l'identité des prévenus.

**517. Les formalités d'information du prévenu.** L'autorité chargée des poursuites doit aviser le prévenu des poursuites engagées contre lui. Plus qu'une simple information, il s'agit d'un commandement à comparaître<sup>1524</sup>. Le premier alinéa de l'article 410 du code de procédure pénale prévoit, en effet, que « *le prévenu régulièrement cité à personne doit comparaître, à moins qu'il ne fournisse une excuse reconnue valable par la juridiction devant laquelle il est appelé. Le prévenu a la même obligation lorsqu'il est établi que, bien que n'ayant pas été cité à personne, il a eu connaissance de la citation régulière le concernant dans les cas prévus par les articles 557, 558 et 560.* » Cette information peut se matérialiser selon plusieurs actes<sup>1525</sup>. Ces actes par lesquels le prévenu est informé des poursuites se caractérisent par la recherche de la certitude de cette information. Il en résulte une exigence forte tant des textes<sup>1526</sup> que de la jurisprudence<sup>1527</sup> quant à la preuve de cette information. Ainsi, la preuve de la notification des procès-verbaux portant convocation devant la juridiction, dans les cas des poursuites par

---

<sup>1522</sup> L'absence ou le caractère erroné de ces mentions emportant la nullité de la poursuite : Crim. 22 mai 1990, *Bull. crim. n° 208.* ; Crim. 7 mai 1996.

<sup>1523</sup> Sauf la citation à comparaître devant la cour d'appel qui ne constitue qu'une simple information des parties sur la date, le lieu et l'heure de l'appel de l'affaire : Crim. 5 janvier 1993: *Bull. crim. n° 4* ; 10 avril 1995 : *Bull. crim. n° 153*; *Procédures 1995*, n° 187.

<sup>1524</sup> Crim. 17 septembre 1991: *Bull. crim. n° 3*

<sup>1525</sup> V. ci-dessus Section 2 : « la typologie du procès pénal », n°480 à n°512

<sup>1526</sup> Art. 412 CPP : « *Si la citation n'a pas été délivrée à la personne du prévenu, et s'il n'est pas établi qu'il ait eu connaissance de la citation, la décision, au cas de non-comparution du prévenu, est rendue par défaut, sauf s'il est fait application des dispositions de l'article 411. Dans tous les cas, si un avocat se présente pour assurer la défense du prévenu, il doit être entendu s'il en fait la demande. Le jugement est alors contradictoire à signifier, sauf s'il a été fait application de l'article 411. Dans tous les cas, le tribunal peut, s'il l'estime nécessaire, renvoyer l'affaire à une audience ultérieure, en faisant le cas échéant application des dispositions de l'article 410-1.* »

<sup>1527</sup> Crim. 20 mars 2001: *Bull. crim. n° 70* ; 20 mars 2001: pourvoi n° 00-81.507 ; 27 juin 2006: *Bull. crim. n° 198* ; 4 décembre 2012: *Bull. crim. n° 268*.

procès-verbal, est une condition la validité de la saine du tribunal<sup>1528</sup>. Dans les cas de poursuites par citation, la signification de l'acte de poursuite par exploit d'huissier comporte les mêmes exigences en matière de preuve de la connaissance du prévenu du contenu des poursuites et des circonstances de sa comparution devant la juridiction de jugement que dans le cas de poursuite par procès-verbal. La citation est, en principe, délivrée à personne. Le premier alinéa de l'article 555 CPP énonce que « l'huissier doit faire toutes diligences pour parvenir à la délivrance de son exploit à la personne même du destinataire ou, si le destinataire est une personne morale, à son représentant légal, à un fondé de pouvoir de ce dernier ou à toute personne habilitée à cet effet; il lui en remet une copie. » Le tribunal doit s'assurer que le prévenu en eu connaissance<sup>1529</sup> de l'acte par lequel les poursuites sont engagées à son encontre. Qu'il s'agisse de citation ou de convocation par procès-verbal, le délai entre la date de la délivrance de la citation ou de la notification du procès-verbal et la date de l'audience ne peut être inférieur à dix jours<sup>1530</sup>, sauf en matière de comparution immédiate et de comparution par procès-verbal<sup>1531</sup> notifiée par le procureur de la République.

L'enjeu de ces formalités relatives à l'information du prévenu est sa comparution à l'audience publique de jugement. La comparution ou la non-comparution emporte des conséquences juridiques importantes en termes de nature du jugement<sup>1532</sup> et en termes de régime de son exécution.

**518. La comparution à l'audience et le prononcé du jugement.** La comparution du prévenu permet au tribunal de rendre un jugement contradictoire à son encontre. A défaut de comparution, si la preuve formelle de la connaissance de l'acte de poursuite par le prévenu est fournie, ou en cas de représentation du prévenu à l'audience par un avocat muni d'un pouvoir, le tribunal peut également statuer contradictoirement. En l'absence de comparution personnelle

---

<sup>1528</sup> Crim. 6 mars 1990, *Bull. crim. n° 107*

<sup>1529</sup> Crim. 7 décembre 2010, *D. 2011. Actu. 308*

<sup>1530</sup> Art. 552, alinéa 1er : « le délai entre le jour où la citation est délivrée et le jour fixé pour la comparution devant le tribunal correctionnel ou de police est d'au moins dix jours, si la partie citée réside dans un département de la France métropolitaine ou si, résidant dans un département d'outre-mer, elle est citée devant un tribunal de ce département. » V. aussi : Crim. 17 novembre 1965: *Bull. crim. n° 235* ; 19 octobre 1999: *Bull. crim. n° 223*.

<sup>1531</sup> V. articles 393 et suivants CPP

<sup>1532</sup> Maud LENA, « Jugement », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz octobre 2008 (actualisation : octobre 2013).

du prévenu, ni de représentation par un avocat, le tribunal, saisi valablement par ailleurs, statue par défaut.

**519. Les formalités et les débats de l'audience publique.** Le code de procédure pénale impose une série de formalités et une chronologie<sup>1533</sup> dans la conduite des débats et le prononcé du jugement. Ainsi, le président du tribunal ou l'assesseur désigné doit constater l'identité du prévenu<sup>1534</sup>. Le droit au silence doit être rappelé au prévenu<sup>1535</sup>. Il est porté à la connaissance du prévenu les faits reprochés dans leur qualification pénale, y compris en ce qui concerne circonstances aggravantes<sup>1536</sup>. Des incidents peuvent être soulevés et débattus. Leur jonction au fond est de droit en vertu de l'article 459 CPP, sauf lorsqu'ils concernent une question d'ordre public<sup>1537</sup>. Le renvoi de l'affaire peut être sollicité ou ordonné d'office par le tribunal. Le principe du contradictoire permet aux parties de communiquer des pièces utiles à la manifestation de la vérité et soumises eu débat<sup>1538</sup>. Le principe de l'oralité des débats implique que les parties puissent librement exposer et débattre des éléments de faits et de la personnalité du prévenu. Selon Michel REDON<sup>1539</sup>, « le principe fondamental de la procédure correctionnelle est que la juridiction de jugement, saisie d'une prévention à la demande du ministère public ou d'une partie civile, l'examine publiquement, contradictoirement, au cours d'un débat oral et public : cette instruction à l'audience, en une forme de procédure à dominante accusatoire, donne des garanties à la société et aux parties privées. » L'interrogatoire au fond du prévenu et l'examen des éléments de preuve produits sont suivis de l'exposé des demandes de la partie civile, du réquisitoire du procureur de la République et de la plaidoirie de la défense. Le prévenu ayant eu la parole en dernier, les débats peuvent être clôturés. Le jugement est rendu en audience publique, le cas échéant après mise en délibéré<sup>1540</sup>.

---

<sup>1533</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2017 (actualisation : déc. 2017)

<sup>1534</sup> Article 406 CPP

<sup>1535</sup> Article 406 CPP

<sup>1536</sup> Crim. 5 décembre 1978, n° 78-91.826, *Bull. crim.* n° 34 ; crim. 6 mai 1969, n° 68-93.194, *Bull. crim.* n° 152 ; *D.* 1969. Somm. 91

<sup>1537</sup> Crim. 6 septembre 2016, n° 15-87.529

<sup>1538</sup> Crim. 19 juin 1991, n° 90-86.630, *Bull. crim.* n° 267 ; Crim. 10 nov. 2004, n° 03-87.628, *ibid.* n° 285 ; *D.* 2005. *IR* 245.

<sup>1539</sup> <sup>1539</sup> Michel REDON, « Tribunal correctionnel », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2017 (actualisation : déc. 2017), n°232

<sup>1540</sup> Article 462 al2 CPP

Le procès ordinaire, se traduisant par le respect de l'ensemble de formalités et des principes applicables au jugement des affaires en audience publique, offre les garanties les plus étendues en termes de procès équitables. Il constitue, de ce fait, le modèle de référence de jugement des affaires pénales. Ce procès se distingue du procès simplifié qui se caractérise par un allègement, voire une suppression des formalités exigées dans le procès ordinaire.

## B). LE PROCES PENAL SIMPLIFIE

**520. Les procédures sommaires.** La notion de procédure sommaire est absente du code de procédure pénale alors que le code de procédure civile la connaîtrait au moins jusqu'en 1971<sup>1541</sup>. Dans la littérature pénaliste, l'expression « procédure sommaire » n'est pas uniformément utilisée. Pierre COUV RAT<sup>1542</sup> affirmait en 1994, bien avant l'institution de la composition pénale, de l'ordonnance pénale délictuelle et de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, que le législateur connaissait en matière pénale les notions de « procédures accélérées » et de « procédures simplifiées ». Si le code de procédure pénale vise effectivement les « procédures simplifiées » pour désigner les procédures d'ordonnance pénale (article 495 et suivants et 524 et suivants), la notion de procédure sommaire est, quant à elle, absente de ce texte.

**521. Du point de vue formaliste.** Du point de vue formaliste, la procédure sommaire suppose la suppression ou l'allègement de certaines formalités et phases habituellement accomplies dans le cadre du procès pénal ordinaire<sup>1543</sup>. Ces deux dimensions de la notion de procédure sommaire que sont l'allègement et ou la suppression de certaines étapes du procès,

---

<sup>1541</sup> Selon P. COUV RAT, « L'expression procédure sommaire appartient plus à la procédure civile qu'à la procédure pénale. L'ancien Code de procédure civile connaissait même il y a encore peu de temps une procédure expressément appelée sommaire », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, n°2, p.695

<sup>1542</sup> P. COUV RAT, « Les procédures sommaires en matière pénale », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, n°2, p.695

<sup>1543</sup> La notion de « procédure ordinaire » est évoquée par le dernier alinéa de l'article 525 du code de procédure pénale en vertu duquel : « s'il estime qu'un débat contradictoire est utile, le juge renvoie le dossier au ministère public aux fins de poursuite dans les formes de la "procédure ordinaire" »

expliquent le glissement<sup>1544</sup> permanent dans son utilisation vers la notion de « procédures accélérées ou urgentes » et vers celle de « procédures simplifiées ». A l'évidence, on retrouve dans la notion de « procédures sommaires » à la fois une dimension formaliste dans la réduction, voire la suppression de certains actes ou formalités à accomplir dans le cours du procès, et un aspect dynamique d'accélération du cours du procès. C'est ce que résume Pierre COUVRAT lorsqu'il affirme que « la procédure sommaire concernerait les affaires qui doivent être jugées promptement et avec peu de formalités. »<sup>1545</sup> L'utilisation indifférenciée, dans la doctrine pénaliste, des notions de procédures sommaires, de procédures accélérées et de procédures simplifiées illustre bien la confusion et l'imprécision qui entourent ces vocables.

**522. Les procédures sommaires selon la recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987**<sup>1546</sup>. La recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux états membres en date du 17 septembre 1987<sup>1547</sup> apparaît comme l'un des rares, sinon le seul texte officiel à l'échelle européenne qui traite des procédures sommaires et des procédures simplifiée en matière pénale. Elle donne à ces notions de procédure sommaire et de procédure simplifiée des contours assez précis qui permettent d'en esquisser le contenu. Selon la définition donnée par la recommandation du 17 septembre 1987, les procédures sommaires sont des « procédures écrites et qui n'impliquent pas en premier lieu l'intervention d'un juge ». Ces procédures sommaires devraient être utilisées, selon la recommandation, pour le traitement des infractions de masse, simples et mineures, pour lesquelles « l'élément matériel prime l'élément moral (intention coupable) ». Appliquée à la procédure pénale française, la définition donnée par la recommandation, excluant l'intervention

---

<sup>1544</sup> Cf. Sénat, « Étude de législation comparée n° 146 - mai 2005 - Les procédures pénales accélérées », Selon la synthèse de cette étude, « au cours des dernières années, les procédures pénales simplifiées se sont donc multipliées et leur champ d'application s'est peu à peu étendu. Confrontés comme la France à la surcharge des tribunaux et à la nécessité de garantir la célérité de la procédure pénale, les pays qui nous entourent ont instauré des dispositifs similaires, que les travaux menés actuellement par la mission d'information de la commission des lois sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale donnent l'occasion d'analyser »

<sup>1545</sup> P. COUVRAT, « Les procédures sommaires en matière pénale », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, n°2, p.695

<sup>1546</sup> Recommandation N°R(87) 18 du Comité des ministres aux états membres concernant la simplification de la justice pénale

<sup>1547</sup> Idem

a priori d'un juge, correspondrait aux procédures d'amende forfaitaire<sup>1548</sup> ou de transaction<sup>1549</sup> applicables à certaines infractions contraventionnelles.

**523. Procédures sommaires et procédures ordinaires.** A l'opposé des procédures sommaires il y aurait donc des procédures « non sommaires » larges et complexes. A l'évidence et en pratique, l'instruction préparatoire peut être considérée comme une procédure s'accomplissant dans une durée longue et impliquant des phases et des formalités complexes. Pour autant la loi n'institue aucun délai minimal pour l'achèvement de l'instruction préparatoire. La seule référence à la durée globale de l'instruction préparatoire est celle faite à l'article 116 du code de procédure pénale alinéa 6 en vertu duquel le juge d'instruction peut, lorsqu'il estime que la durée prévisible d'achèvement de l'instruction est inférieure à un an en matière correctionnel et dix-huit mois en matière criminelle, en informer la personne mise en examen qu'elle pourrait formuler des demandes d'actes complémentaires ou de clôture à l'issue de ce délai, de sorte que rien n'empêcherait une procédure d'instruction de se clôturer dans un délai bref.

**524. Entre temporalité et formalisme.** La notion de procédure sommaire renvoie à l'idée d'une procédure réduite<sup>1550</sup> allégée et ramenée à une dimension minimale. La réduction et l'allègement qu'elle évoque peuvent concerner un aspect temporel, mais aussi un aspect formaliste. Du point de vue temporel, le qualificatif « sommaire » peut désigner une durée du processus qui serait réduite par rapport à une durée ordinaire de référence. Dans le cadre du procès pénal, la procédure sommaire pourrait ainsi signifier une procédure pour laquelle seraient définis des délais courts pour la saisine de la juridiction de jugement et le rendu de la décision. Dans tous les cas, le point de départ de ce délai reste la décision d'orientation prise par le parquet, de sorte que la réduction de la durée du procès appréhendée sur la base de la décision d'orientation reste une notion très relative dès lors qu'elle n'intègre pas la durée de la phase pré-juridictionnelle.

---

<sup>1548</sup> Les articles 529 et suivants du code de procédure pénale fixent le principe et les conditions d'application de la procédure d'amende forfaitaire.

<sup>1549</sup> Le code de procédure pénale (par exemple article 44-1, R15-33-61 et suivants) ainsi que des législations spéciales. V. à ce sujet LASCOUMES Pierre, « Les sanctions administratives: une forme de droit pénal instrumentaliste? L'exemple du droit pénal de l'environnement. In: *Déviance et société*. 1990 - Vol. 14 - N°1. pp. 75-78.

<sup>1550</sup> « Réduite à sa plus simple expression », selon P. COUVRAT Op. Cit, p.699

**525. Les procédures simplifiées.** L'un des vocables les plus usités pour définir et justifier l'évolution des modes de traitement des délits est celui de « simplification ». La distinction entre les « procédures simplifiées » et les procédures « complexes », apparaît ainsi comme l'une des distinctions les plus utilisées en matière de modes de poursuite. Pour autant, la notion de procédure simplifiée est utilisée indistinctement pour désigner de nombreux modes de poursuite dérogatoires par rapport au mode de jugement dit ordinaire, c'est – à – dire, qui débouche sur le jugement en audience publique et contradictoire. La notion de procédures simplifiées serait, en quelque sorte, la dénomination générique englobant des modalités de poursuite présentant des caractéristiques variées sans que la simplification réelle n'en soit la principale.

**526. Le mouvement de la simplification.** Dès 1961, dans le sillage de l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale issu de la réforme de 1958-1959, Pierre BOUZAT rapportait, dans sa chronique bibliographique parue dans la *Revue internationale de droit comparé*<sup>1551</sup>, l'analyse de la procédure correctionnelle issue du nouveau code faite par le Professeur Georges LEVASSEUR dans sa contribution à l'étude collective initiée par Marc ANCEL<sup>1552</sup>. Il soulignait, ainsi, qu'«il [le professeur LEVASSEUR] fait ressortir à travers les réformes, le souci constant du législateur d'alléger la procédure, de la rendre moins formaliste et moins coûteuse et notamment d'assouplir les formes de comparution. »<sup>1553</sup>

La tendance à l'allègement des procédures relevée par le professeur LEVASSEUR et rapportée par le professeur BOUZAT n'a cessé de s'affirmer et de se consolider au fil des décennies. La CEPEJ a encore soutenu dans son rapport 2012 qu'« une façon d'augmenter l'efficacité des procédures judiciaires réside dans l'introduction de procédures simplifiées. Ces procédures sont souvent moins coûteuses et le processus de décision par les tribunaux est plus court ».

---

<sup>1551</sup>Pierre BOUZAT, « Le nouveau code de procédure pénale, par divers auteurs », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 13 N°23 avril-juin 1961

<sup>1552</sup> « Le nouveau Code de procédure pénale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* (1959, nos 2-3-4), Paris, Sirey 1960, 252 pages.

<sup>1553</sup> Pierre BOUZAT, « Le nouveau code de procédure pénale, par divers auteurs ». in : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 13 N°23 avril-juin 1961, pp437-442

**527. Le mouvement de simplification hors de France.** Le mouvement dit de simplification du mode de traitement des délits paraît être un mouvement observé dans de nombreux autres pays. Selon les constatations du rapport 2012 de la CEPEJ, les procédures simplifiées recouvrent plusieurs variantes. « Les procédures simplifiées peuvent prendre différentes formes : décision de justice sans audience ou audience dans le bureau des juges, décision par un juge unique, procédure accélérée, jugement simplifié, alternatives aux sanctions, etc ». Ce rapport précise que les « procédures pénales simplifiées se trouvent principalement dans le domaine des petites infractions, résultant en une amende ou une peine d'emprisonnement pour une période limitée (Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Finlande, Irlande, Serbie, Monténégro, Norvège, Portugal, Turquie) ou de petites infractions routières (Pays-Bas, Islande). En Pologne, il existe une procédure simplifiée pour certaines infractions pénales traitées par les «tribunaux des 24 heures ». Aux Pays-Bas certaines petites infractions pénales peuvent être traitées dans le domaine du droit administratif. »<sup>1554</sup> «En Angleterre et au Pays de Galles, en Italie et aux Etats-Unis, il s'agit essentiellement de procédures de jugement sommaire, pour les infractions les moins graves, ou de transactions pénales, lorsque l'accusé accepte de plaider coupable. L'Italie envisage d'ailleurs d'instaurer une nouvelle forme de transaction pénale afin d'élargir cette pratique à une majorité d'affaires et de désengorger les tribunaux les tribunaux. En Allemagne, l'ordonnance pénale permet qu'environ 30 % des affaires soient jugées au moyen d'une procédure écrite. Par ailleurs, les solutions négociées informelles sont de plus en plus utilisées. »<sup>1555</sup>

**528. Les présupposés théoriques de la simplification.** D'un point de vue théorique, les procédures dites simplifiées semblent être la marques de l'imprégnation de la justice pénale française par le modèle de procédures dites « réalistes », dont la particularité réside, non seulement dans la capacité qu'elle offrent pour le traitement des contentieux de masse, mais aussi dans le déplacement de la maîtrise de la sanction pénale du juge vers le procureur de la République. Ces procédures réalistes se sont développées en opposition et en complémentarité avec les procédures dites « garantistes » correspondant au modèle du procès « classique ».<sup>1556</sup> Ce dernier modèle, au contraire du modèle « réaliste » met l'accent sur l'effectivité de la garantie des droits reconnus aux parties au procès pénal.

---

<sup>1554</sup> CEPEJ, *Rapport 2012 sur l'efficacité et la qualité de la justice*, p.241

<sup>1555</sup> Sénat, *Les caractéristiques du procès pénal - Etude de de législation comparée* n°25 – 1<sup>er</sup> juin 1997

<sup>1556</sup> Cf . Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La découverte, 2008, p.56

**529. La définition légale des procédures simplifiées.** En matière de jugement des délits comme en matière de jugement des contraventions, le code de procédure pénale réserve une section entière consacrée à la procédure simplifiée<sup>1557</sup>. Pour autant, dans la doctrine, la notion de procédure simplifiée renvoie plus largement à toutes les procédures qui n'aboutissent pas au jugement contradictoire en audience publique.

**530. Simplification et célérité.** Dans leur « Traité de procédure pénale », Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER<sup>1558</sup> soulignent que « le législateur a multiplié les procédures simplifiées ou rapides tendant à limiter le recours au juge et à accélérer l'évacuation des affaires, parfois sans même que soit exercée l'action publique ». Ainsi ces auteurs assimilent les procédures dites simplifiées aux procédures dites rapides dont la finalité serait l'évacuation des flux des affaires pénales. Fabrice DEFFERRARD<sup>1559</sup> présentait, pour sa part, la CRPC comme « un circuit répressif court » favorisant un « traitement accéléré d'affaires ... dans une politique de réponse pénale rapide ». On retrouve dans cette présentation, d'abord, l'idée d'un raccourcissement du « circuit » qui renvoie à l'organisation et à l'agencement des structures, et au cheminement administratif des procédures dans la chaîne pénale. Un rapport du Sénat<sup>1560</sup> observait que « 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. » Ensuite, cette présentation évoque l'accélération et la rapidité dans le traitement des affaires qui traduisent l'objectif de réduction de la durée du procès. Or, l'assimilation de la simplification à la rapidité

---

<sup>1557</sup> Articles 495 à 495-6 en matière délictuelle et, 524 à 528-2 en matière contraventionnelle

<sup>1558</sup> Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009, op cit.

<sup>1559</sup> Fabrice DEFFERRARD, « La dénaturation du plaide-coupable (après la loi n°2009-526 du 12 mai 2009, de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures) », *Droit Pénal* n°7-8 – Juillet-août 2009, Etudes, p.5

<sup>1560</sup> François ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Rapport d'information n° 17 (2005-2006), fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, déposé le 12 octobre 2005

du procès ne correspond pas, nécessairement, à la réalité des pratiques judiciaires. Il n'est pas établi, tant du point de vue conceptuel que du point de vue opératoire, que les différentes procédures analysées sous les thèmes du raccourcissement, de l'allègement, voire de la suppression des formalités, puissent toutes correspondre au qualificatif de procédure rapide. D'ailleurs, vu sous l'angle de l'accélération du procès, certains auteurs ont souligné l'absence d'impact réel de ces procédures dites accélérées sur l'encombrement des tribunaux<sup>1561</sup>. Ce constat est sans doute lié au fait que des procédures qualifiées d'accélérées ne comportent spécifiquement, dans leur dispositif, aucun facteur d'accélération du cours du procès. C'est ainsi que malgré, les objectifs de simplification et d'accélération du procès pénal assignés à la CRPC, Fabrice DEFFERRARD conclut que « la CRPC demeure une procédure relativement complexe. »<sup>1562</sup>

**531. L'éclatement du rituel judiciaire.** Selon la thèse développée par Antoine GARAPON<sup>1563</sup> dans son essai sur le rituel judiciaire, la fonction de juger requiert pour son accomplissement un espace, des costumes et des acteurs disposés sur la scène du tribunal. Cette « représentation » ritualisée du jugement des affaires pénales correspond au schéma du jugement tel qu'il découle des dispositions du code de procédure pénale et repris dans l'imaginaire collectif, y compris cinématographique et télévisuel. En effet, les articles 400 et suivants du code de procédure pénale fixent les conditions du déroulement de l'audience devant le tribunal correctionnel. L'article 400 pose le principe de la publicité des débats tandis que les articles 401 à 405 règlent les questions d'ordre en confiant au président les pouvoirs de police de l'audience.

La classification formelle du procès rend compte des enjeux sous-jacents au débat récurrent sur la simplification de la procédure pénale. Elle révèle à la fois la stratification et la complexité des règles et des principes qui gouvernent la procédure pénale en général et le procès pénal en particulier. Mais, une classification du procès pénal fondée sur son caractère dynamique et sur la dimension axiologique de ses finalités peut également être esquissée.

---

<sup>1561</sup> V. notamment BUREAU Aurore, « Etat des lieux d'un dispositif atypique : la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, 2005, n°25, p.125

<sup>1562</sup> Fabrice DEFFERRARD, « La dénaturation du plaide-coupable (après la loi n°2009-526 du 12 mai 2009, de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures) », *Droit Pénal* n°7-8 – Juillet-août 2009, Etudes, p.5

<sup>1563</sup> A. Garapon, *Bien Juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 1997

## B).- LA CLASSIFICATION PROCESSUELLE ET AXIOLOGIQUE DU PROCES PENAL

**532. Pour une classification processuelle et axiologique du nouveau procès pénal.** Le procès pénal contemporain demeure un cheminement ou un processus organisé qui tend vers des finalités porteuses de valeurs. Les signes distinctifs de ce nouveau procès à multiple visages ne sont pas encore définitivement identifiés et précisés, ce malgré un travail doctrinal foisonnant<sup>1564</sup>. Néanmoins, dans le contexte contemporain des mutations de la justice pénale française caractérisée par une absence de « consensus sur le concept de justice ... [et] de l'acte de juger »<sup>1565</sup>, il paraît possible d'esquisser une classification du procès pénal à la fois processuelle (1) et axiologique (2).

### 1.- LA CLASSIFICATION PROCESSUELLE DU PROCES PENAL

**533. La logique processuelle du procès pénale.** La classification processuelle du procès pénal évoque le dépassement de la distinction tripartite des phases du procès telle qu'elle est enseignée dans la théorie classique du procès pénal<sup>1566</sup>. Elle consacre le caractère séquentiel et protéiforme du procès pénal en mettant en avant sa dimension systémique et dynamique<sup>1567</sup>. De ce fait, elle réévalue le rôle des acteurs du procès.

#### a) – LES PHASES DU PROCES

**534. Les trois phases du procès pénal traditionnel.** Dans son précis de droit criminel de

---

<sup>1564</sup>V. notamment : Muriel GIACOPELLI, « Les procédures alternatives aux poursuites. Essai de théorie générale », *RSC* 2012 n°3, p.505-521 ; Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON (sous la dir.), *Les transformations de la justice pénale*, Dalloz, 2014 ; Laurie SCHENIGUE, *La réforme de la phase préparatoire du procès pénal* ; L'Harmattan, 2014 ; Denis SALAS, *Du procès pénal*, PUF, 2010 ; Camille VIENNOT, *Le procès pénal accéléré*, Dalloz, 2012 ; Valérie BOSCH, *Le concept de procès pénal*, Thèse pour le doctorat, Montpellier 1, 2004 ; François DEPREZ, *Rituel judiciaire et procès pénal*, Thèse pour le doctorat, Montpellier 1, 2008 ; David CRANSAC, *Essai sur les finalités du procès pénal contemporain*, Thèse pour le doctorat, Université de Toulouse 1, 2017

<sup>1565</sup> Jean-Paul LABORDE, « De l'Héliée à Tocqueville : le jugement pénal en question », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* n°2 avril-juin 2009, p.257

<sup>1566</sup> Edouard VERNY, *Procédure pénale*, Dalloz, 2016 ; Jacques LEROY, *Procédure pénale*, 5<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 2017 ; Etienne VERGES, *Procédure pénale*, 5<sup>ème</sup> édition, LexisNexis, 2017 ; Michèle-Laure RASSAT, *Procédure pénale*, Ellipses, 2017

<sup>1567</sup> G. STEFANI, G. LEVASSEUR, B. BOULOC, *Procédure pénale*, 19<sup>ème</sup> édition, Dalloz, p.535, n°583

1912, R. GARRAUD affirmait sans réserve, comme l'ensemble de la doctrine de l'époque, que « le procès pénal a trois phases principales et distinctes : il débute par l'exercice d'une action ; il se continue par une instruction ; il se termine par un jugement. »<sup>1568</sup> Cette physionomie du procès déclinée en trois phases impliquant trois acteurs distincts : le ministère public, le juge d'instruction et la juridiction de jugement, est aujourd'hui battue en brèche par la réalité des pratiques judiciaires, bien qu'elle soit encore exposée dans les manuels de procédure pénale<sup>1569</sup>. De fait, toute l'évolution du rôle des acteurs du procès pénal tout au long des XIX<sup>ème</sup> siècle et XX<sup>ème</sup> siècle et au cours de ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle, montre que le schéma dessiné par le code d'instruction criminelle de 1808 a progressivement été dépassé par la pratique judiciaire d'abord et par l'évolution textuelle ensuite. C'est ce que démontrent également les séries statistiques<sup>1570</sup> qui mettent en lumière la diminution continue des saisines du juge d'instruction depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle. Il est tout aussi acquis que le code d'instruction criminelle de 1808 faisait l'impasse sur la phase policière du procès pénal. Or, on sait le rôle joué par l'enquête menée de manière « officieuse » avant sa consécration légale par le code de procédure pénale à travers l'enquête préliminaire. L'idée paraît donc désormais acquise que la notion de procès pénal, de même que sa traduction concrète dans la pratique judiciaire, ont connu une évolution très marquante au cours des dernières décennies. Parmi les traits caractéristiques de cette évolution, on note surtout une recomposition du rôle des acteurs du procès pénal, bien au-delà de sa phase préparatoire<sup>1571</sup>.

**535. Le procès pénal comme *continuum*.** De fait, la réalité des trois phases du procès pénal évoquées par R. GARRAUD reste conforme au modèle initial du procès pénal. Aujourd'hui, plusieurs aspects organisationnels et juridiques ont substitué à ces trois phases un schéma constitutif d'un *continuum* depuis la phase policière de la constatation de l'infraction jusqu'à l'étape d'exécution de la sanction.

---

<sup>1568</sup> R. GARRAUD, *Précis de droit criminel*, Recueil Sirey, Paris, 1912, p538, n°291

<sup>1569</sup> M. FRANCHIMONT A. JACOBS A. MASSET, *Manuel de procédure pénale*, 4<sup>ème</sup> édition, Larcier 2012

<sup>1570</sup> B. AUBUSSON de CAVARLAY, M.-S. HURE, M.-L. POTTIER, « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981 – La base DAVIDO, série générale », *CESDIP* 1989 n°51

<sup>1571</sup> Gaëtan Di MARINO, « La redistribution des rôles dans la phase préparatoire du procès pénal », In *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire. Mémoires offerts à Jean PRADEL*, éd. CUJAS, 2006

**536. L'impact de la généralisation du TTR.** Le premier aspect concerne la généralisation du traitement en temps réel des procédures pénales (TTR)<sup>1572</sup>. Le TTR a notamment pour caractéristique de supprimer la césure entre la phase policière et la phase des poursuites dans le traitement des procédures soumises au parquet. Dans le cadre du TTR, la police judiciaire participe directement à l'exercice des poursuites. En effet, la convocation par officier de police judiciaire constitue la modalité de poursuite la plus utilisée.

**537. Les évolutions introduites par la loi.** Le deuxième aspect tient justement à l'évolution législative qui a accompagné l'amplification du TTR. Il s'agit de toutes les dispositions de procédure pénale qui n'ont acquis leur effectivité que grâce au TTR. Il s'agit à la fois de toutes ces dispositions dont la mise en œuvre requiert une communication entre l'enquêteur et le parquet<sup>1573</sup> (information du parquet par l'enquêteur des mesures de garde à vue prise, demande d'autorisation de réquisitions diverses ...). En effet, la mise en œuvre effective des nouvelles modalités de poursuite trouve appui sur le traitement en temps réel des procédures. De façon très concrète, le suivi des enquêtes par le procureur de la République en vertu de son pouvoir de direction de la police judiciaire et l'exercice des poursuites par la notification de la COPJ ou la convocation du prévenu aux fins de proposition d'une peine dans le cadre de la CRPC se matérialise par le truchement du TTR. Même des mécanismes comme celle l'ordonnance pénale ou celle de la composition pénale qui n'exigent pas, nécessairement, la convocation immédiate du prévenu dans un temps voisin de sa présence auprès du service d'enquête, bénéficient de plus en plus des circuits institués dans le cadre du TTR. Dans beaucoup de parquets, les convocations aux fins de notification d'ordonnance pénale par le délégué du procureur ou par le greffier, ou aux fins de proposition de mesure de composition pénale par le délégué du procureur, passent aussi par le traitement en temps réel.

**538. Le caractère protéiforme du nouveau procès pénal.** Au travers de la diversité des modes de poursuite, on perçoit nettement que le procès pénal est devenu protéiforme. « De fait, *le* procès a aujourd'hui cédé la place *aux* procès qui revêtent les atours d'alternatives aux poursuites, de poursuites alternatives ou de poursuites de droit commun. Le choix procédural qui s'opère entre ces trois branches est aussi un choix d'une forme de pénalité puisque les

---

<sup>1572</sup> Camille MIANSONI, « La nature juridique du traitement en temps réel des procédures pénal (TTR), *AJ Pénal* mars 2012, p.152

<sup>1573</sup> L'article 19 CPP exige que l'OPJ informe sans délai le procureur de la république des crimes, délits et contraventions dont il a connaissance. Il lui adresse ses procès-verbaux dès la fin de son enquête.

alternatives aux poursuites ne peuvent aboutir au prononcé d'une peine d'emprisonnement à la différence de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) qui la cantonne toutefois au seuil d'un an quand les poursuites de droit commun restaurent l'entier panel des peines qui peuvent être prononcées. La peine n'est donc plus exclusivement tributaire de la gravité des faits commis. Elle l'est aussi du choix procédural opéré par le procureur de la République. »<sup>1574</sup> L'exemple du traitement judiciaire des émeutes urbaines de 2005 montre que le choix du mode de poursuite influence substantiellement la nature et le *quantum* des peines prononcées. Comme le souligne Jean-Paul JEAN, une majorité de personnes déférées dans le cadre des procédures établies à l'occasion de ces émeutes et jugées en comparution immédiate ont été condamnées à des peines d'emprisonnement.<sup>1575</sup>

**539. Le procès pénal est devenu pluriel.** L'une des évolutions majeures constatées dans le système de la répression des délits est celle qui acte le fait que le procès pénal est devenu un procès pluriel dans ses fonctions et dans ses formes. La distinction acquise entre le procès pénal ordinaire et les poursuites alternatives entendues comme modes dérogatoires au régime traditionnel a perdu toute sa pertinence. D'abord, d'un point de vue statistique, on constate que plus de la moitié des affaires poursuivables sont traitées par des modalités de réponse pénale autres que le renvoi devant la juridiction de jugement en la forme ordinaire<sup>1576</sup>. Comme le rappelle Frédéric DESPORTES<sup>1577</sup>, « en 1958, l'enquête préliminaire est venue se greffer sur un système procédural tout entier bâti autour de l'instruction qui était alors, sous réserve du cas de flagrance, l'unique cadre de mise en état ». En réalité, l'instruction préparatoire est conçue, dans le système d'avant 1958, comme la référence des modes de poursuite. Malgré les évolutions textuelles intervenues au cours des dernières décennies, la considération de l'instruction préparatoire comme modalité de référence de la mise en état des affaires n'a été abandonnée qu'avec la loi du 27 mai 2014. En effet, jusqu'à cette dernière loi, le premier alinéa de l'article 393 du code de procédure n'envisageait le recours aux modalités de poursuite de la

---

<sup>1574</sup> Marie PARIGUET, « Une autre rationalité pénale - Comprendre autrement le but et les fonctions du procès pénal, de la peine et de son exécution pour redéfinir la place de l'homme et de la justice pénale », *RSC* 2014, p.543

<sup>1575</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La découverte, 2008, p.46

<sup>1576</sup> En 2012, 50,4% des affaires poursuivies devant le tribunal correctionnel l'ont été par la voie de la comparution immédiate (7,9%), de la comparution par procès-verbal (3,4%), de l'ordonnance pénale (27,4%) et de la CRPC (11,7%), Source : Observatoire de la justice pénale – *chiffres nationaux 2002-2012* – DACG, *Pôle d'évaluation des politiques pénales* – Décembre 2013

<sup>1577</sup> Frédéric DESPORTES, « contribution aux travaux de la mission J. BEAUME »

convocation par procès-verbal et de la comparution immédiate que par défaut d'un recours à l'instruction préparatoire. Dans sa version en vigueur au 27 mai 2014, l'article 393 disposait que : « en matière correctionnelle, après avoir constaté l'identité de la personne qui lui est déférée, lui avoir fait connaître les faits qui lui sont reprochés et avoir recueilli ses déclarations si elle en fait la demande, le procureur de la République peut, s'il estime qu'une information n'est pas nécessaire, procéder comme il est dit aux articles 394 à 396. » Dans sa version issue de la loi du 27 mai 2014, le premier alinéa de l'article 393 précise désormais plus sobrement que : « en matière correctionnelle, lorsqu'il envisage de poursuivre une personne en application des articles 394 et 395, le procureur de la République ordonne qu'elle soit déférée devant lui. » La disparition de la référence au défaut du recours à l'instruction préparatoire comme justification du recours aux dispositions des articles 394 et 395 démontre la consécration de l'abandon de l'instruction préparatoire comme procédé de référence de la mise en état des affaires pénales.

**540. L'éclatement des modes de traitement des délits.** Les modes de poursuite constituent à la fois un agrégat conceptuel qui exprime l'état d'éclatement du procès pénal devenu une institution protéiforme et, à la fois, des instruments opératoires maniés quotidiennement sur le terrain par les parquets. Ils sont devenus des leviers de la mise en œuvre des orientations de politique pénale comme en atteste les prescriptions contenues dans les dernières circulaires de politique pénale du garde des sceaux du 12 septembre 2012 et du 21 mars 2018. Les modes de poursuite constituent donc une catégorie juridique à vocation opératoire forgée au fil des nécessités de l'action répressive. Ils se situent au point de rencontre de la théorie juridique et de la culture gestionnaire qui irrigue le système judiciaire en général et le système pénal en particulier. Mais, le mouvement qui a porté la transformation des modes de poursuite n'est sans doute pas achevé. L'institution de la transaction par officier de police judiciaire dont les modalités d'application ne sont pas encore publiées annonce des modifications dans le mode de traitement des délits. Mais, surtout, les réflexions au sujet de l'extension de la CRPC aux affaires criminelles indiquent que le paysage du procès pénal n'a pas encore trouvé sa configuration aboutie<sup>1578</sup>.

---

<sup>1578</sup> Philippe LEGER, *Rapport de la Commission de réflexion sur la justice pénale*, La documentation Française, 2009

**541. Des modèles de procès pénaux en concurrence.** Jean DANET<sup>1579</sup> évoque l'idée d'une concurrence des modes de poursuites laissés à la discrétion du procureur de la République et traduisant une concurrence des formes de procès. La concurrence évoquée par Jean DANET laisserait penser à une compétition entre les différents modes de poursuites. Or, non seulement ces modes de poursuite ne disposent pas de logiques autonomes dans leur mise en œuvre, en ce sens qu'ils se mettent en œuvre à travers des choix qui les associent les uns et les autres dans une complémentarité inscrite au centre des politiques pénales. En effet, on ne peut trouver une seule politique pénale d'un parquet exclusivement construite autour d'une unique modalité de la réponse pénale. Bien au contraire, l'émergence récente de la notion de « structure de la réponse pénale », c'est-à-dire des niveaux de répartition des réponses apportées par chaque parquet selon les différentes modalités de réponse pénale, illustre bien le fait que chaque mode de poursuite s'appréhende nécessairement par rapport aux autres outils d'orientation des procédures mis à la disposition du parquet. Ainsi donc, au lieu de concurrence des modes de poursuites, l'idée d'un procès pénal gradué paraît plus certainement correspondre à cette évolution. En revanche, ce constat de la diversité des formes du procès pénal amène certains auteurs à affirmer que « la notion de procès pénal uniforme pour tous les contentieux est dépassée. Aussi les éléments du *plea bargaining* peuvent-ils ajouter une autre dimension à cette analyse. Annoncent-ils même un changement de la conception du procès pénal ? »<sup>1580</sup> Hervé HENRION rappelle, à juste titre, que « notre code de procédure pénale ne régit donc pas un procès pénal, mais des procès pénaux. »<sup>1581</sup> Cette approche introduit l'idée d'un procès pénal à multiples visages dans sa mise en œuvre, mais construit sur un socle de principes directeurs communs.

---

<sup>1579</sup> Jean DANET, « La concurrence des procédures pénales », in *Archives de philosophie du droit* t. 53, 2010 : p. 200-211 Résumé : « *La diversification des procédures de traitement des délits prend la forme d'une véritable mise en concurrence des procédures lorsque leurs champs d'application sont sécants. Les critères d'orientation des dossiers tiennent alors aux peines « prononçables » dans chacune de ces procédures et aux autres qualités intrinsèques que les procureurs leur prêtent. Cette situation nouvelle a des effets sur l'attitude du législateur à l'égard de la loi processuelle indéfiniment perfectible, sur le rôle des acteurs comme sur la perception par les justiciables de ce qu'est la procédure* »

<sup>1580</sup> Heike JUNG, « Le ministère public : portrait d'une institution », *Archives de politique criminelle*, 1993 – n°15, p.15

<sup>1581</sup> Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.49

Appréhéné dans sa dimension processuelle, le procès pénal révèle, dans sa diversité, un nouveau positionnement des acteurs. Les modes d'action et l'équilibre des rôles de chaque acteur du procès pénal subissent, eux aussi, des modifications qui permettent de distinguer les différents types de procès pénal.

#### b).- LE ROLE DES ACTEURS DU PROCES PENAL

**542. Le rôle des acteurs du procès.** Au cœur du procès pénal envisagé dans sa configuration traditionnelle s'inscrivait une répartition de la place des acteurs qui laissait au juge le rôle central d'apprécier la culpabilité du prévenu et de fixer la sanction applicable. Selon la nouvelle configuration du rôle joué par les acteurs du procès pénal, c'est à partir de l'appréciation des finalités assignées à chaque mode de poursuite en termes de célérité de la procédure, de garantie des droits offerts aux parties et d'efficacité gestionnaire du système que peuvent se dégager quelques éléments de classification des modes de poursuite. Ce sont, en effet, les fonctions et les valeurs assignées au procès pénal contemporains qui permettent d'identifier les trois modèles du nouveau procès pénal.

**543. La délégation de la fonction de juger.** Dans sa thèse, Camille VIENNOT<sup>1582</sup> analyse et saisit les mutations qui affectent le procès pénal. Ces mutations sont appréhendées sous la double dimension de la délégation de l'acte de juger au profit de nouveaux et divers acteurs et du triomphe du principe de la simplification et de la célérité. L'auteur relève que « l'étude des procédures accélérées peut ainsi être envisagée au-delà des spécificités de chacune des procédures, comme participant d'un même mouvement en faveur d'un autre modèle de procès ». Mais, si à l'évidence la pluralité des modes de poursuites exprime l'émergence d'un nouveau modèle de procès pénal à la fois unifié dans sa finalité première de mécanisme de régulation de la vie sociale et diversifié dans sa volonté de modulation et d'adaptation à la diversité des situations pénales, ils sont surtout le reflet de son ouverture continue vers des fonctions autres que celles que lui assignait la philosophie pénale classique du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ainsi, si les résultats de cette autopsie du procès pénal réalisée par Camille VIENNOT correspondent aux recompositions des architectures induites par les évolutions législatives au cours des dernières décennies ainsi que par leur traduction pratique dans les juridictions, cette nouvelle catégorisation ne rend pas entièrement compte des transformations du procès pénal en termes

---

<sup>1582</sup>Camille VIENNOT, *Le procès pénal accéléré*, Dalloz, 2012

axiologiques et de fonctionnalité. Et, l'apparente accélération du cours du procès qui semble caractériser, à première vue, les différentes modalités nouvelles de poursuites ne suffit pas à définir le nouveau procès pénal.

**544. De la délégation à la transformation du modèle.** En effet, l'idée de « délégation du procès » est une approche auto-centrée autour de la figure du juge. Cette approche réduit le procès à l'acte de juger confié statutairement au juge. Le procès devient alors un moment instantané : le moment de la décision sur la culpabilité et sur la peine. Dans cette conception, déplacer tout ou partie de cette fonction au profit d'autres acteurs peut effectivement ressembler à une délégation. Au contraire, si on appréhende le procès pénal comme un système impliquant la participation de différents acteurs, la redistribution des rôles au sein de ce système (détermination de la culpabilité, détermination de la peine, acceptation du prévenu, puis validation) s'analyse, non pas comme des délégations supposant une compétence exclusive du délégant au profit du délégataire, mais plutôt comme la transformation d'un modèle accompagnant l'affirmation d'un nouveau paradigme de l'efficacité du système pénal, autour de nouvelles fonctions du procès. Comme le soulignait J. DANET, à propos du rituel judiciaire, « on ne saurait oublier que le rituel de justice ne se réduit pas tout à fait à l'audience de jugement ».

**545. L'évolution des fonctions du juge.** La forme du procès pénal issue du code d'instruction criminelle et conservée après la réforme ayant institué le code de procédure pénale de 1958/1959 est une forme monolithique. La phase pré-sentencielle est en principe confiée au juge d'instruction qui conservera la qualité d'officier de police judiciaire placé sous l'autorité du procureur de la République<sup>1583</sup> jusqu'à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale. Les modes de poursuite redessinent la physionomie du procès pénal, surtout à travers la mutation de ses fonctions. C'est de cette mutation des fonctions du procès pénal que découlent l'éclatement du rituel du procès pénal<sup>1584</sup> et la transformation corrélative de sa physionomie. De fait, contrairement à ce que certains auteurs qualifient de mécanismes « d'évitement du procès »<sup>1585</sup>,

---

<sup>1583</sup> Jean-Pierre ROYER, Jean-Paul JEAN, Bernard DURAND, Nicolas DERASSE, Bruno DUBOIS, Histoire de la justice en France, PUF, 2010, p.1052

<sup>1584</sup> J. DANET, op. cit

<sup>1585</sup> Denis SALAS et Ph. MILBURN, « Les procureurs de la république de la compétence personnelle à l'identité collective », *Archives de politique criminelle*, n°29, p.104

les évolutions des formes et du rituel<sup>1586</sup> du procès accompagnent la redéfinition des fonctions devenues multiples du procès pénal.

**546. Des nouveaux modes d'échange entre les acteurs du procès.** L'éclatement du rituel du procès pénal traduit donc à la fois la transformation de la nature et de la forme des échanges entre le juge, le ministère public, le prévenu et la victime. Dans le schéma classique du procès pénal, la phase de jugement tend à l'établissement d'une vérité judiciaire qui détermine la culpabilité ou l'innocence de la personne poursuivie. Faustin HELIE rappelait ainsi, dans son « *Traité d'instruction criminelle* »<sup>1587</sup>, que « on entrevoit déjà le but et le principe de la procédure criminelle : ce but est la complète manifestation de la vérité judiciaire ; ce principe est la protection efficace de tous les droits, de tous les intérêts, des intérêts de la société et des intérêts de l'accusé, à l'aide des formes dont elle s'entoure et des garanties qu'elle présente. »

Le fond du débat de l'audience est centré sur la détermination de la culpabilité et la fixation de la sanction adaptée à la personnalité du prévenu. Les articles 400 et suivants du code de procédure pénale organisent la mécanique du débat de l'audience correctionnelle en fixant les conditions et le cheminement de l'exposé des arguments qui concourent à cette recherche de la vérité.

**547. Acteurs multiples du procès.** Le rôle et la place croissants de la victime dans le procès pénal a fait évoluer la géométrie des acteurs du procès pénal. Hervé HENRION<sup>1588</sup> constatait cette évolution en indiquant que le procès pénal « acquiert dorénavant la forme d'un quadrilatère » alors qu'auparavant n'agissait qu'une triangulaire associant le ministère public, le prévenu et le juge. Au-delà de ces quatre figurent identifiées agissantes dans la phase de jugement du procès, l'intégration de l'amont judiciaire et de l'aval post sentenciel démontre que « le procès pénal établit un réseau d'interactions qui s'établit entre une pluralité d'acteurs »<sup>1589</sup>.

---

<sup>1586</sup> Selon Jean DANET, op. Cit, « les procédures nouvelles donnent de l'importance à des temps procéduraux qui demeuraient discrets, ignorés »

<sup>1587</sup> Faustin HELIE, « *Traité d'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle* », 2<sup>ème</sup> éd. T1, Henri PLON, Imprimeur éditeur, 1866

<sup>1588</sup> Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.31

<sup>1589</sup> Idem

**548. La place de la victime.** Le rôle et la place reconnus à la victime par l'article préliminaire du code de procédure pénale laissait présager l'essor d'une dimension participative du procès pénal à travers laquelle la victime prend activement part, grâce à l'information qui lui est due et à la garantie de ses droits que doit lui assurer l'autorité judiciaire<sup>1590</sup>.

**549. La nouvelle géométrie du procès pénal.** Le rôle et la place croissants de la victime dans le procès pénale ont ainsi fait évoluer la géométrie des acteurs du procès pénal. Hervé HENRION<sup>1591</sup> constatait cette évolution en indiquant que le procès pénal « acquiert dorénavant la forme d'un quadrilatère » alors qu'auparavant n'agissait qu'une triangulaire associant le ministère public, le prévenu et le juge.

**550. Des changements dans le procès traditionnel.** En aval de la mise en état, la phase de jugement public est le débouché naturel et exclusif des affaires instruites, hors les cas de non-lieu ou de classement sans suite. Le jugement en audience collégiale avec son formalisme du débat judiciaire oral, contradictoire et public apparaît ainsi comme le point culminant de la confrontation des intérêts du prévenu et de la société. La forme complète et achevée de ce schéma reste l'audience de la cour d'assises dont chacune des phases (instruction, réquisitions, plaidoiries) constitue des segments ritualisés du procès pénal. De nombreux observateurs ont souligné que les transformations que connaît le système pénal français ont abouti, par touches successives et sans que cela ne soit conçu ni annoncé dans une vision globale, à une modification en profondeur de la réalité du procès pénal. Ces évolutions sont telles qu'elles traduisent « une transformation du rapport à la tradition juridique. »<sup>1592</sup> Autrement dit, le procès pénal contemporain reflète des bouleversements opérés dans la conception et l'organisation du procès pénal par rapport à la tradition juridique telle qu'elle a été transmise et vécue jusqu'à la fin des années 1970. La diversité des modalités de la réponse pénale exprime à la fois la diversité des formes du procès pénal et la pluralité des valeurs dont il est désormais porteur. D'un procès pénal monolithique hérité du code d'instruction criminelle de 1808, on est passé au cours des dernières décennies à un procès pénal pluriel véhiculant des valeurs toutes aussi variées épousant tout autant les

---

<sup>1590</sup> Selon le paragraphe II de l'article préliminaire du code de procédure pénale, « l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale ».

<sup>1591</sup> Hervé HENRION, L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ?, Archives de politique criminelle 2001 n°23, p.31

<sup>1592</sup> Renaud COLSON, « La fabrique des procédures pénales – Comparaison franco-anglaise des réformes de la justice répressive », RSC 2010, p.365

conceptions criminologiques qui ont irrigué la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle et le début de ce XXI<sup>ème</sup> siècle ; que les apports des nouvelles approches de la gestion publique marquées par une rationalité de type économiste.

**551. Le rôle du procureur de la République.** Le rôle désormais dévolu au procureur de la République affecte la physionomie mixte (mi inquisitoire, mi-accusatoire) reconnue au système pénal français<sup>1593</sup>. Si ce caractère mixte paraît être conservé, les dernières mutations qui touchent au procès pénal lui confèrent des traits originaux qui confirment sa singularité. Par exemple, le rôle reconnu au prévenu dans la reconnaissance des faits ou l'acceptation de la sanction dans les procédures de CRPC et de composition pénale, ainsi que les échanges noués sur ces questions avec le procureur de la République atténue l'aspect inquisitoire que manifeste la position traditionnelle de ce dernier dans le cours du procès. Ces mutations comportent une dimension structurelle qui est celle que met en lumière l'impact de ces procédures sur le rôle et la place institutionnels du ministère public dans le nouveau système. Le procureur de la République requiert toujours l'application de la loi dans le schéma traditionnel du procès pénal. Désormais, il recueille la reconnaissance de culpabilité et l'acceptation de la peine ou de la mesure proposée dans le cadre des procédures alternatives. Il joue le rôle de charnière entre les différents échelons et acteurs du système (services d'enquête, prévenus, victimes, avocat, association, juge...). Le ministère public paraît désormais détenir (seul) les instruments de pilotage du système<sup>1594</sup>, ceci nonobstant les prescriptions de l'article 399 du code de procédure pénales, préconisant un co-audience entre le procureur de la République et le président du tribunal<sup>1595</sup>. Ce rôle désormais dévolu au ministère public soulève bien de questions dans le contexte européen où son statut demeure en débat<sup>1596</sup>. Pour Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, l'ordonnance et la CRPC ont « bouleversé la physionomie du

---

<sup>1593</sup> L'idée ici traduit le constat que la recherche de l'efficacité du système pénal qui apparaît comme la finalité première des réformes réalisées induit de façon très profonde une transformation du modèle en vigueur

<sup>1594</sup> Didier MARSHALL souligne à ce sujet que « la politique pénale du procureur de la République et ses incidences budgétaires relève de son pouvoir propre. Elles n'ont pas à être validées par le président du tribunal », in « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* n°125, 2008, .129

<sup>1595</sup> Selon l'article 399 du code de procédure pénale, « le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixés par décision conjointe du président du tribunal de grande instance et du procureur de la république.

Il en est de même de la composition prévisionnelle des audiences, sans préjudice des pouvoirs propres du ministère public ne matière d'audience... »

<sup>1596</sup> V. notamment toutes les discussions au tour de l'arrêt MEDEVEDYEV (CEDH, 10 juillet 2008)

procès et transformé le rôle du ministère public qui a acquis des fonctions quasi-juridictionnelles »<sup>1597</sup>

« Le législateur a multiplié les procédures simplifiées ou rapides tendant à limiter le recours au juge et à accélérer l'évacuation des affaires, parfois sans même que soit exercée l'action publique... C'est le procureur de la République qui, placé au centre de la gare de triage qui est devenu le parquet, tient le rôle d'aiguilleur»<sup>1598</sup> Le procureur de la République a la maîtrise des phases d'enquête et de poursuite qui concourent, toute les deux, dans « une unité fondamentale » à la mise en état des affaires pénales.

**552. La place de la recherche de la vérité.** Dans les formes nouvelles du procès, la question de la vérité est traitée différemment. De fait, « la mise en œuvre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, au même titre que la plupart des procédures simplifiées, affaiblit la recherche de la vérité. »<sup>1599</sup> L'audience elle-même est segmentée et séquencée. Dans le cas de la CRPC par exemple, la phase judiciaire est répartie sur plusieurs tranches. Comme le note Jean DANET, « les procédures nouvelles donnent de l'importance à des temps processuels qui demeuraient discrets, ignorés. »<sup>1600</sup> Il y a d'abord la phase parquetière au cours de laquelle le prévenu se voit proposer une peine qu'il accepte ou n'accepte pas. En cas d'acceptation, suit la phase d'homologation de la peine par le juge. La question de la culpabilité, quant à elle, est tranchée en principe avant cette phase de « choix majeur qu'est l'orientation »<sup>1601</sup> de la procédure. En effet, la lettre de la loi de même que la pratique imposent que le principe de la reconnaissance de cette culpabilité par la personne poursuivie soit acquis avant le face à face entre le procureur de la République et le prévenu. Aux termes de l'article 497-5 du code de procédure pénale, « pour les délits..... le procureur de la République peut d'office ou la demande de l'intéressé ou de son avocat, recourir à la procédure de reconnaissance préalable de culpabilité... à l'égard de toute personne convoquée à cette fin ou déférée devant lui en application de l'article 393, lorsque cette personne reconnaît les faits qui lui sont reprochés ». Selon ces dispositions, le recours à la procédure de CRPC

<sup>1597</sup> F. DESPORTES ET L. LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, 3è d. Economica, n°1200

<sup>1598</sup> Idem, p596

<sup>1599</sup> Jérôme BOSSAN, « L'intérêt général dans le procès pénal », *Revue pénitentiaire et droit pénal*, n°1, janvier-mars 2008, pp37-60

<sup>1600</sup> Jean DANET, op. cit

<sup>1601</sup> Jean DANET, op. cit

n'est possible que si la personne reconnaît sa culpabilité. En pratique, c'est donc au moment de la clôture de l'enquête et avant l'orientation de la procédure, le plus souvent dans le cadre du traitement en temps réel, que la question de la culpabilité se trouve scellée. Si le procureur de la République, au moment de la proposition de la peine, puis le juge chargé de l'homologation de la peine, vérifient la reconnaissance de la culpabilité et l'acceptation de la peine, la nature des échanges qui se nouent dans ces phases judiciaires n'a pas pour ambition de rechercher la vérité. Le dialogue porte davantage sur la décision judiciaire elle-même, son contenu et sa validité plutôt que son présupposé qui est la culpabilité de l'auteur.

**553. Le bouleversement conceptuel induit par le nouvel article 180-1 du code de procédure pénale.** La centralité du procureur de la République dans le système a franchi un palier supplémentaire lorsque par la loi du 13 décembre 2011 le nouvel article 180-1 du code de procédure pénale institue la possibilité pour le magistrat instructeur de renvoyer la procédure au procureur de la République à la fin de l'instruction aux fins de mise en œuvre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>1602</sup>. Ce nouveau dispositif inverse totalement la perspective en permettant au procureur de la République d'être le destinataire de décision juridictionnelle dont il détermine librement l'effectivité.

**554. Modes de poursuite contentieux et modes de poursuite non contentieux.** A l'image des procédures civiles contentieuses et gracieuses, un essai de classification fondée sur la distinction entre procédures conduisant au jugement correctionnel et celles qui sont limitées au traitement non juridictionnel a été proposée. Dans un tableau synoptique publié à *l'AJ Pénal* en 2005, Jacques DALLEST<sup>1603</sup> esquissait une ébauche de classification des modes de poursuite. Dans une vision englobant toutes les modalités de la réponse pénale, Jacques DALLEST distinguait « les modes de poursuites contentieux », représentant les modalités de réponse pénale conduisant au jugement correctionnel, des « modes de poursuite non contentieux », représentant le panel des alternatives aux poursuites, y compris la composition pénale. A

---

<sup>1602</sup> Selon le premier alinéa de l'article 180-1 du code de procédure pénale, « *Si le juge d'instruction estime que les faits constituent un délit, que la personne mise en examen reconnaît les faits et qu'elle accepte la qualification pénale retenue, il peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la République, du mis en examen et de la partie civile, prononcer par ordonnance le renvoi de l'affaire au procureur de la République aux fins de mise en œuvre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité conformément à la section 8 du chapitre 1er du titre II du livre II* »

<sup>1603</sup> Jacques DALLEST, « Les différents modes de poursuite du parquet », *AJ Pénal* 2005 p.21

l'intérieur de la première catégorie, il distinguait le circuit long (l'instruction préparatoire) du « circuit court ». Dans ce dernier sous-ensemble, il isolait « les poursuites immédiates » (comparution immédiate et CRPC) des poursuites différées avec comparution du prévenu (COPJ, CPPV, CD) ou sans comparution du prévenu (l'OPD). Cette ébauche intéressante identifie des lignes de partage entre les différentes catégories, mais ne permet pas de saisir ni les fonctions de chaque groupe de modes de poursuite identifié, ni les conséquences de cette classification. C'est à travers les fonctions et les valeurs que véhicule le procès pénal contemporain qu'il est possible d'établir une typologie du procès pénal qui rende compte de la réalité des pratiques judiciaires.

### **555. Les procédures avec audience publique et les procédures sans audience publique.**

Dans leur « Traité de procédure pénale », Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER<sup>1604</sup> précisent, quant à eux, que « le législateur a multiplié les procédures simplifiées ou rapides tendant à limiter le recours au juge et à accélérer l'évacuation des affaires, parfois sans même que soit exercée l'action publique ». Ainsi, ces auteurs assimilent les procédures dites simplifiées aux procédures dites rapides dont la finalité serait l'évacuation des flux des affaires pénales. Ils établissent une classification tendant à distinguer les modes de poursuites conduisant au jugement en audience publique et contradictoire et les autres, précisément l'ordonnance pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Toutefois, cette distinction n'explique pas sur le plan de la forme du procès ce qui distinguerait ces trois types de procès. Même le critère de l'audience publique n'est pas totalement opérant pour distinguer la CRPC des autres modes de poursuite conduisant à la comparution du prévenu à l'audience public. La CRPC comporte aussi une phase de son déroulé qui est publique et, à bien des égards, contradictoire<sup>1605</sup>. Certes, cette audience publique est différente de l'audience correctionnelle ordinaire, mais il s'agit bien d'un espace public où les parties expriment leurs intérêts.

**556. Poursuites « classiques » et poursuites alternatives** Une autre ébauche de classification distingue les poursuites classiques ou ordinaires des « poursuites

---

<sup>1604</sup> Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009, op cit.

<sup>1605</sup> La phase d'homologation de la peine se déroule en audience publique en présence du prévenu assisté de son conseil et de la partie civile lorsqu'il en existe une.

alternatives. »<sup>1606</sup> Christian MOUHANNA et Philip MILBURN esquissent, par exemple, une classification des modes de poursuite répartis en trois catégories.<sup>1607</sup> Ils distinguent les modes de poursuite conduisant à l'audience publique et contradictoire, l'ordonnance pénale et la CRPC.

**557. La comparution ou la non comparution du prévenu : le procès pénal de type administratif.** La comparution ou non comparution du prévenu est un critère qui permet de classer la dizaine des modalités de traitement des délits mises à la disposition du procureur de la République. Cet indicateur met en avant non seulement un aspect formel et symbolique du procès, mais aussi une dimension opérationnelle et pratique qui illustre le rôle reconnu au juge et celui qui est réservé à l'auteur de l'infraction. Les procédés de traitement des délits recensés dans cette catégorie caractérisent ce que Gildas ROUSSEL<sup>1608</sup> qualifie « d'administrativisation d'une partie de la réponse pénale. » En effet, dans ce procès pénal de type administratif, il n'y a ni comparution du prévenu, ni débat contradictoire. La sanction pénale est validée ou homologuée par le juge sur les réquisitions du procureur de la République prises au regard des seuls éléments contenus dans le dossier de la procédure d'enquête. L'ordonnance pénale constitue le prototype<sup>1609</sup> de ce modèle. Mais, la transaction par officier de police judiciaire et, dans une certaine mesure, la composition pénale, relèvent également de ce type de procès pénal administratif.

**558. L'originalité de la classification processuelle du procès pénal.** La distinction entre les procédures simplifiées et les procédures ordinaires, supposées être plus complexes, est très répandue et utilisée dans la doctrine pénaliste<sup>1610</sup>. Pour autant, elle ne rend pas suffisamment compte, à elle seule, de la diversité des facteurs qui dressent les portraits des différentes formes de procès pénal. La comparution ou la non-comparution du prévenu, les mécanismes de délégation institués pour la mise en œuvre de certains modes de poursuite, constituent autant de critères de distinction des différentes formes de procès. De façon générale, l'étendue des formalités imposées par le code de procédure à chaque mode de poursuite, ainsi que le rôle joué par chaque acteur, permettent de percevoir l'originalité du procès pénal en tant que processus

---

<sup>1606</sup> L'expression de « poursuites alternatives » est notamment utilisée par Philip MILBURN et Christian MOUHANNA dans « Présentation », *Droit et société*, 2010/1 n°74, p. 10

<sup>1607</sup> *Idem*

<sup>1608</sup> Gildas ROUSSEL, « L'essor de l'ordonnance pénale délictuelle », *Droit et Société* n°88/2014, p.607.

<sup>1609</sup> *Idem*

<sup>1610</sup> Sénat, *Etude de législation comparée n°146 – Les procédures pénales accélérées*, 2005

formaté et séquencé. Néanmoins, la classification processuelle n'occulte pas le fait que le procès pénal véhicule des valeurs, quelle que soit sa forme. Il paraît donc envisageable de classer les différents types de procès selon les valeurs que portent leurs finalités respectives.

## 2.- LA CLASSIFICATION AXIOLOGIQUE DU PROCES PENAL

**559. L'évolution de la typologie du procès pénal reflète celle des valeurs et des finalités qui lui sont assignées.** Robert CARIO affirmait que « la justice pénale traditionnelle n'a jamais cessé d'alterner, de rupture épistémologiques en nouveaux paradigmes, l'objet de ses préoccupations : la répression de l'acte lui-même, la défense de la société, la réhabilitation du condamné, l'indemnisation de la victime. Sans beaucoup de succès si l'on se réfère, par exemple, à l'augmentation des contentieux (principalement de voie publique), au taux de récidive (y compris pénitentiaire), à l'insatisfaction des usagers, des intervenants et des bénéficiaires. »<sup>1611</sup>

**560. De la pluralité des valeurs et des fonctions.** La nouvelle physionomie du procès pénal apparaît désormais plurielle dans ses formes et dans ses rituels<sup>1612</sup>. Mais, le procès pénal est également devenu multiple dans ses fonctions et dans les valeurs<sup>1613</sup> qui le sous-tendent. Comme le soulignait A. Brian GROSMAN, « tout système judiciaire poursuit d'innombrables buts et sous-entend une grande variété de valeurs. »<sup>1614</sup> La comparution ou la non comparution du prévenu, la reconnaissance préalable de culpabilité avant le prononcé de la décision du juge, les droits de la défense renforcés ou réduits aux seuls aspects les plus formels, l'action du juge jugeant après débat contradictoire ou ramenée à la fonction d'un juge homologateur ou d'un juge validateur, le procureur de la République définissant seul la nature ou le *quantum* de la sanction pénale sont autant d'indicateurs qui témoignent de la diversification des modes

---

<sup>1611</sup> Robert CARIO, « Justice restauratrice », in G. LOPEZ, S. TZIZIS (Dir.), *Dictionnaire des sciences criminelles*, Ed. Dalloz, 2004, pp571-573

<sup>1612</sup> J. DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, Presses universitaires de Rennes, 2010

<sup>1613</sup> Selon Hervé HENRION, l'article préliminaire du code de procédure pénale institue une « unité axiologique » qui se décline en autant de démembrement que de fonctions assignées à telle ou telle modèle de procès. Cf., Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, pp. 13-52

<sup>1614</sup> A. Brian GROSMAN, « Le procureur de la poursuite criminelle : étude sur l'exercice du pouvoir de discrétion », *Les Cahiers de droit*, vol. 12, n° 2, 1971, p. 241-286

d'expression du procès pénal. Le procès pénal a conservé ses valeurs traditionnelles (a). Il se trouve, parallèlement, concerné par la question de l'effectivité des droits (b) et par celle de son efficacité (c).

a) – LES VALEURS TRADITIONNELLES DU PROCES PENAL

**561. Les modèles du procès pénal.** La notion de « modèle » est utilisée en politique criminelle pour mettre en évidence, selon l'expression de la professeure Christine LAZERGES, l'analyse « de structures essentielles, explicatives et compréhensives plus que descriptives qui en matière de politique criminelle ne la définissent pas par rapport à un contenu, mais la situe comme point d'interaction de l'ensemble des relations étatiques et sociétales exprimant l'organisation des réponses du corps social au phénomène criminel. »<sup>1615</sup> L'analyse des modèles du procès pénal constitue donc une axiologie que les travaux menés autour des Professeurs Jean KELLERHALS et Christian-Nils ROBERT<sup>1616</sup> de l'université de Genève sur les représentations sociales de la peine ont, notamment, permis de mettre en évidence.

**562. Les représentations sociales des valeurs de la justice pénales.** La justice pénale en tant qu'institution jouit dans les sociétés occidentales<sup>1617</sup> de représentations sociales collectives qui peuvent apparaître à la fois comme un écho des transformations qu'elle connaît et comme l'expression des attentes des populations à son égard. L'analyse de ces représentations révèle, à travers l'étude menée par Noëlle LANGUIN<sup>1618</sup>, «une typologie générale des philosophies de la justice pénale » caractérisée par les trois conceptions de la justice pénale que sont : le prospectivisme, le contractualisme et l'ostracisme. Le prospectivisme représenterait un courant optimiste qui projette une transformation du sujet pénal et mise sur la réinsertion du délinquant. La peine a une valeur associée à l'amendement. Le prospectivisme est une sorte d'utilitarisme qui apprécie la nécessité de la peine à sa vocation préventive. Le contractualisme met l'accent

---

<sup>1615</sup> Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmattan, 2000, p.25

<sup>1616</sup> Languin N., Widmer E., Kellerhals J., Robert C.-N., 2004, « Les représentations sociales de la justice pénale : une trilogie », *Déviance et société*, Vol. 28, no 2, 159-178.

<sup>1617</sup> Widmer Éric D., Languin Noëlle, Pattaroni Luca, Kellerhals Jean, Robert Christian-Nils, « Du sentiment d'insécurité aux représentations de la délinquance », *Déviance et Société*, 2/2004 (Vol. 28), p. 141-157

<sup>1618</sup> Languin Noëlle *et al.*, « Les représentations sociales de la justice pénale : une trilogie », *Déviance et Société*, 2004/2 Vol. 28, p. 159-178. DOI : 10.3917/ds.282.0159

sur l'aspect contractuel du lien social. La transgression de ce lien devrait donner lieu à une sanction proportionnée à l'acte commis indépendamment du contexte social ou psychologique du délinquant. La peine a une vocation rétributive et de protection sociale immédiate. L'ostracisme quant à lui appréhende surtout l'individu infracteur qu'il faut mettre hors du circuit. La mission de la justice pénale consiste à écarter de la société l'individu dangereux sans aucune perspective de réinsertion est perçue comme peu efficace et assez permissive par les tranches de la population les plus critiques à l'égard du besoin de sécurité.

**563. La persistance des fonctions traditionnelles du procès pénal.** Toutefois, à l'analyse, les fonctions successives qui jalonnent le procès pénal demeurent toujours exercées et distinguées. Mieux que ne les définissait le code d'instruction criminelle de 1808, le code de procédure pénale encadre les fonctions d'enquête dans son titre II du Livre premier<sup>1619</sup>. Les fonctions d'instruction et de jugement sont, quant à elles, respectivement traitées par le titre III du Livre premier<sup>1620</sup> et par le Livre II du code de procédure pénale<sup>1621</sup>. Le « brouillage » des fonctions relevé par le rapport DELMAS-GOYON<sup>1622</sup> réside, en réalité, dans les nouvelles modalités d'exercice des fonctions de poursuite et de jugement induites par les modes alternatifs de poursuite. En effet, dans le cadre des procédures d'ordonnance pénale, de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou de composition pénale, la frontière entre la poursuite et le jugement se trouvent redessiner. Dans ces procédures, la poursuite ne consiste plus seulement à saisir un juge. Elle consiste d'abord à apprécier les éléments de culpabilité soumis à l'approbation préalable du délinquant. En cela, il y a incontestablement une transformation de la fonction de poursuite en ce que les réquisitions de condamnation précède la saisine du juge. L'accord sur la sanction entre procureur de la république et le prévenu préalable à la saisine du juge dans le cas de la composition pénale et de la comparution sur reconnaissance de culpabilité constitue également l'une des marques de cette transformation. Puis, la poursuite se formalise par la soumission à la validation ou à l'homologation du juge d'une proposition de sanction. « L'office du juge » se trouve, de ce fait, modifié à la fois dans une relative « invisibilité » et en termes de « nouvelle fonction

---

<sup>1619</sup> Articles 53 à 78-6 du CPP

<sup>1620</sup> Articles 79 à 230 du CPP

<sup>1621</sup> Articles 231 à 556 du CPP

<sup>1622</sup> Pierre DELMAS-GOYON, « *Le juge du 21ème siècle* » *Un citoyen acteur, une équipe de justice*, Rapport à Madame le garde des sceaux, ministre de la justice, décembre 2013

d'autorisation.»<sup>1623</sup> Cette fonction nouvelle d'autorisation demeure investie de tout l'impérium du juge qui détient toujours la faculté d'autoriser ou de ne pas autoriser, de valider ou de ne pas valider.

L'une des questions que pose la diversification des modes de poursuite est celle de l'effectivité des droits reconnus aux différents acteurs du procès pénal. Dès lors, la possibilité plus ou moins étendue reconnue au justiciable dans l'exercice de leurs ses peut également devenir un signe distinctif des différents types de procès pénal.

#### b).- L'AMBITION GARANTISTE DU PROCES PENAL

**564. La dualité des valeurs cardinales qui encadrent le procès pénal.** Les modèles du procès pénal utilisés se trouvent insérés dans un système répressif tout entièrement déterminé par deux valeurs cardinales unies dans « un compromis historique » expression d'un certain utilitarisme pénal : la recherche de l'efficacité et la préoccupation de la garantie des droits des justiciables impliqués dans le procès pénal. « ... Ce nouvel utilitarisme pénal transforme la procédure pénale, celle-ci se situant désormais dans un moment de compromis historique entre deux injonctions contradictoires : le respect des garanties du procès équitable et la recherche d'une plus grande efficacité du système pénal face à l'accroissement des affaires portées à sa connaissance. D'où la coexistence de deux types procéduraux parmi les modes de gestion des transgressions : une procédure GARANTISTE, réservée à l'audience classique, aux affaires complexes et/ou discutées ; une procédure simplifiée, rapide, négociée et moins coûteuse pour les autres contentieux. Ils ne contestent pas le bien-fondé de la diversification et de la simplification des voies procédurales pour les affaires pénales les plus simples. »<sup>1624</sup> Se référant aux principes directeurs du procès pénal définis dans le rapport de la commission DELMAS-MARTY, Jean-Paul JEAN résume cette dualité de valeurs en affirmant que « le procès pénal nécessite le respect de deux principes directeurs. Il doit être équitable, ce qui implique le

---

<sup>1623</sup>Cf., IHEJ, *La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXIème siècle* », », Rapport à Madame le garde des sceaux, ministre de la justice, mai 2013

<sup>1624</sup> Virginie GAUTRON, « Michel Massé, Jean-Paul Jean et André Guidicelli (dir.), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines.* », *Champ pénal/ Penal field* [Online], Vol. VII | 2010, Online since 23 February 2010, connection on 26 September 2016. URL : <http://champpenal.revues.org/7709> ; DOI : 10.4000/champpenal.7709

respect des droits de la défense et du principe de l'équilibre des parties, mais il doit être aussi efficace, condition qui renvoie au respect des principes de proportionnalité et de célérité. »<sup>1625</sup>

**565. Le difficile équilibre entre garantisme et efficacité.** La recherche de l'efficacité dans l'intervention de la justice pénale et le maintien des garanties des droits au profit des justiciables constituent les traits caractéristiques des transformations du système pénal. Pour autant, et très vite, surgit la question de l'équilibre entre la garantie des droits du justiciable et cette quête d'efficacité dont les procédés peuvent apparaître parfois comme attentatoires aux droits des personnes. Le modèle du « crime control » « fait passer en priorité l'efficacité du procès, qui implique rapidité (par une diminution des formalismes) et certitude de la condamnation (par une diminution des voies de recours) ». Ainsi, « le concept d'efficacité exprime en réalité bien plus que la simple efficacité de la répression et ne va pas à la reconnaissance de garanties procédurales et leur formalisation ; il existe en réalité entre ces dernières et le premier une réalité de moyen à fin. »<sup>1626</sup> Cette vision prospective du procès pénal saisit les transformations du rôle des acteurs de façon positive dès lors qu'elles incarnent les valeurs que véhiculent les principes directeurs du procès. Du fait de l'impact grandissant de ces principes directeurs sur le procès pénal, il est désormais admis de reconnaître « l'apparition d'un modèle universel de procès : le procès équitable »<sup>1627</sup>. « Une vision absolue de l'efficacité, dans une conception réductionniste de l'économie, proportionne la qualité de la justice à l'économie de temps et d'argent qu'elle permet de réaliser. Dans cette conception, qui a trouvé écho dans le rapport *Doing business* de la Banque mondiale, il faudrait alors simplifier les formes procédurales et limiter les garanties judiciaires au strict minimum. »<sup>1628</sup> Jean DANET qualifie le système pénal français de « garantiste-sécuritaire »<sup>1629</sup>. Sécuritaire parce qu'il vise l'efficacité du système au nom d'objectifs de sécurité censés répondre à une demande sociale identifiée. Il est garantiste, car sous l'influence continue des principes de la convention

---

<sup>1625</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.60

<sup>1626</sup> Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.51

<sup>1627</sup> Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, Litec - 6<sup>ème</sup> édition 2010, p.161. Ce modèle serait universel parce qu'il transcende à la fois la distinction entre le procès pénal et le procès civil ainsi que la distinction entre modèle accusatoire et modèle inquisitoire et, parce qu'il imprègne les systèmes juridiques de tous les pays démocratiques.

<sup>1628</sup> Loïc CADIET, « Droit du procès et politiques publiques de la justice, entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s). Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2015, p.343

<sup>1629</sup> Jean DANET, op. cit.

européenne des droits de l'homme, le système tend au renforcement des garanties du justiciable dans la phase judiciaire. Dans ce système en mutation, l'un des traits marquant est le brouillage des rôles entre procureur et juge.

**566. La résistance du modèle garantiste.** Le procès garantiste apparaît donc comme le modèle de référence du procès pénal. Il est celui qui invoque le rituel<sup>1630</sup> de l'audience pénale publique dont la figure marquante est constituée par le procès d'assises. Le modèle garantiste offrirait des garanties étendues à la personne poursuivie en termes de droits de la défense. Dans ce modèle, la place du juge apparaît prépondérante depuis l'instruction des faits et la recherche de la culpabilité, jusqu'aux modalités de l'exécution de la peine, en passant par son individualisation. Jean-Paul JEAN<sup>1631</sup> a expliqué comment ce modèle se trouve sous tension et en résistance par rapport aux flots puissants que draine la quête de l'efficacité du système pénal. « Eu égard au garantisme classique, ces divers glissements, justifiés au non d'un idéal d'efficacité, sont problématique. Ils encouragent incontestablement le déplacement du centre de gravité de la justice pénale, vers l'amont, confiant au parquet et plus encore à la police un pouvoir considérable, renversant progressivement sur le terrain de la hiérarchie des rôles prévus sur le papier à l'intérieur de l'administration de la justice pénale. Ceci n'est pas sans incidence sur l'équilibre garantiste du système pénal en général : d'une part parce que cette évolution traduit une érosion progressive du pouvoir et de l'autonomie des acteurs situés en aval du système, le juge de fond et le juge d'instruction, garants traditionnels des libertés individuels.»<sup>1632</sup> Mais, du fait de ses exigences à l'égard des mécanismes qui garantissent le plein exercice des droits par le justiciable ce modèle pâtirait, dans une logique managériale, d'un coût économique et organisationnel exorbitant. Dès lors, serait apparu un modèle alternatif ou simplifié dont la caractéristique fondamentale serait un allègement des formalités et une réduction corrélative du coût du procès. Le Professeur Loïc CADIET<sup>1633</sup> a également mis en évidence la tension à laquelle se trouve soumis le procès en général (procès civil et procès pénal) entre le modèle « garantiste » et le modèle fondé sur la recherche de l'efficacité dans une perspective d'analyse des politiques publiques de justice. L'absence d'audience publique pour

---

<sup>1630</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, Presses universitaires de Rennes, 2010

<sup>1631</sup> Jean-Paul JEAN, op. cit

<sup>1632</sup> Yves CARTUYVELS, Hugues DUMONT, François OST, Michel van de KERCHOVE, Sébastien Van DROOGHENBROECK (dir.), *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?*, BRUYLANT 2007, p.39

<sup>1633</sup> Loïc CADIET, « Droit du procès et politique publique de la justice. Entre efficacité et garanties », in *Politiques (s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.343

es modes dits simplifiés offre, en effet, en apparence, l'image d'un système moins lourd, moins coûteux et peu contraignant. Par rapport au modèle garantiste, dans ces formes de procès simplifié ou accéléré, « les garanties offertes au prévenu se fragilisent, voire s'effondrent. »<sup>1634</sup> Le Professeur Loïc CADIET<sup>1635</sup> propose un dépassement de la dichotomie apparente entre efficacité et garantie. il explique que « le droit du procès n'a pas à choisir formulait ainsi cette question : « problématique : efficacité versus garanties ? »

**567. La garantie des droits.** Le système garantiste est celui d'une « justice présentant un niveau supérieur de garanties, dans laquelle le juge assure pleinement son rôle. »<sup>1636</sup> Sans que l'ambition de garantir les droits au justiciable ne soit définitivement abandonnée, la logique d'efficacité rappelée ci-dessus met la garantie des droits sous tension. Renaud COLSON Renaud et Steward FIELD ont analysé, dans une perspective comparatiste entre la France et l'Angleterre, dans leur ouvrage intitulé : « *Les transformations de la justice pénale. Une comparaison franco-anglaise* »<sup>1637</sup>, les grandes tendances de l'évolution des systèmes pénaux français et anglais au regard, notamment, de la garantie des droits accordés au justiciable. La notice bibliographique établie par Yves CARTUYVELS<sup>1638</sup> sur cet ouvrage rapporte ainsi que parmi ces tendances, « la première est un accent mis sur l'« accroissement des garanties procédurales ». Sont ici mis en exergue tant l'influence des sources internationales communes, telles que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son article 6 §1 (le droit à un procès équitable), que le rôle des « dynamiques nationales autonomes » qui, en réponse à divers abus, ont contribué à mettre l'accent sur les garanties à offrir aux justiciables. »

---

<sup>1634</sup> Pierre-Henri BOLLE, « Origine et destin d'une institution menacée – La présomption d'innocence », in *Le droit pénal à l'aube d'un troisième millénaire Mélanges offerts à Jean PRADEL*, éd. Cujas, p.43 - 2006

<sup>1635</sup> Loïc CADIET, « Droit du procès et politiques publiques de la justice. Entre efficacité et garantie », in *Politique(s) criminelle(s) - Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2015, p.343

<sup>1636</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.4

<sup>1637</sup> COLSON Renaud et FIELD Steward, *Les transformations de la justice pénale. Une comparaison franco-anglaise, The Transformation of Criminal Justice. Comparing France with England and Wales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Bibliothèques de droit », 2011, 189 p.

<sup>1638</sup> CARTUYVELS Yves, « Compte-rendu de COLSON R., FIELD St., « Les transformations de la justice pénale. Une comparaison franco-anglaise. *The transformations of Criminal Justice. Comparing France with England and Wales* », *Déviante et Société*, n°84, pp. 495-496.

**568. Choix du mode de poursuite et effectivité des droits des parties.** Dans sa chronique parue à «La Semaine Juridique », Bruno QUENTIN<sup>1639</sup> posait la question sous-jacente à l'opportunité laissée au procureur de la République de choisir le mode de poursuite pour chaque procédure soumise à son appréciation. En effet, dans ce texte, cet auteur s'interrogeait sur le point de savoir si « les droits d'une personne mise en cause dans une affaire pénale peuvent-ils dépendre du cadre procédural de la poursuite choisi discrétionnairement par le parquet ? » Pour y répondre l'auteur esquisse une analyse tendant à considérer que l'enquête préliminaire conduite sous l'autorité du parquet, ainsi que les poursuites qui en découlent sous la forme d'une citation directe ou de ses dérivés<sup>1640</sup>, apportent peu de garanties en termes de droits de la défense en comparaison de la procédure d'instruction préparatoire. S'appuyant sur le jugement rendu par le tribunal correctionnel de Nanterre le 14 novembre 2012 et ayant jugé comme portant atteinte au principe du procès équitable le choix opéré par le procureur de la République de conduire l'enquête en la forme préliminaire dans une affaire jugée complexe, au lieu d'ouvrir une information judiciaire. Il relève, à juste titre, que l'enquête préliminaire ne permet pas à la personne mise en cause ni d'accéder au dossier, ni de demander des actes d'investigation. Partant de ce constat, il tire la conclusion que « l'enquête préliminaire n'est pas le cadre procédural naturel pour mener des investigations dans des affaires correctionnelles complexes, et il était utile que cela fut rappelé avec force ». Si le débat sur l'étendue des droits offerts au mis en cause dans l'enquête préliminaire et de flagrance est d'actualité et vient de trouver un retentissement dans l'actualité parlementaire, puis un aboutissement législatif temporaire à

---

1639 Bruno QUENTIN, « Enquête préliminaire ne rime pas toujours avec procès équitable », *La Semaine Juridique*, - Edition générale – N°11-12, 11 mars 2013, p.577

<sup>1640</sup> Aux termes de l'article 390 du code de procédure pénale, « Vaut citation à personne la convocation en justice notifiée au prévenu, sur instructions du procureur de la République et dans les délais prévus par l'article 552, soit par un greffier ou un officier ou agent de police judiciaire, soit, si le prévenu est détenu, par le chef de l'établissement pénitentiaire. La convocation énonce le fait poursuivi, vise le texte de loi qui le réprime et indique le tribunal saisi, le lieu, la date et l'heure de l'audience. Elle précise, en outre, que le prévenu peut se faire assister d'un avocat de son choix ou, s'il en fait la demande, d'un avocat commis d'office, dont les frais seront à sa charge sauf s'il remplit les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, et qu'il a également la possibilité de bénéficier, le cas échéant gratuitement, de conseils juridiques dans une structure d'accès au droit. Elle l'informe qu'il doit comparaître à l'audience en possession des justificatifs de ses revenus ainsi que de ses avis d'imposition ou de non-imposition. Elle l'informe également que le droit fixe de procédure dû en application du 3° de l'article 1018 A du code général des impôts peut être majoré s'il ne comparaît pas personnellement à l'audience ou s'il n'est pas jugé dans les conditions prévues par les premier et deuxième alinéas de l'article 411 du présent code. Elle est constatée par un procès-verbal signé par le prévenu qui en reçoit copie »

travers la loi du 27 mai 2014<sup>1641</sup>, cette conclusion laisse perplexe. D'une part, parce qu'aucune disposition du code de procédure pénale ne prescrit en matière délictuelle l'ouverture d'une information judiciaire en raison de la complexité du dossier. Et, comme l'analyse Jean-Yves MARECHAL<sup>1642</sup>, la chambre criminelle de la Cour de cassation a, par sa décision du 6 mars 2013, clairement posé que « les articles du code de procédure pénale permettant au procureur de la République, en matière délictuelle, de décider que la poursuite se fera, après enquête préliminaire, par voie de citation directe devant le tribunal, sans ouverture d'information, ne modifient pas le déroulement du procès pénal et ne privent pas la personne d'un procès juste et équitable, celle-ci, quant au respect des droits de la défense, ayant, devant la juridiction, des garanties équivalentes à celles qu'elle aurait bénéficié si l'affaire avait fait l'objet d'une information. »<sup>1643</sup> Le raisonnement de la chambre criminelle de la Cour de cassation rejoint la position du Conseil constitutionnel qui admet « que malgré l'identité de situation, la loi puisse prévoir des différences discrétionnaires, mais à condition que les garanties pour le justiciable soient équivalentes. »<sup>1644</sup> Le principe d'égalité des citoyens devant la loi se trouve malgré tout garanti dès lors que « le principe d'égalité est à ce stade procédural un principe d'équivalence de garanties. »<sup>1645</sup> D'autre part, parce que la question des garanties des droits de la défense en enquête préliminaire se pose tout autant pour des affaires complexes que pour des affaires simples.

**569. Effectivité des droits des parties et mode de poursuite choisi.** Un rapport sénatorial<sup>1646</sup> qui étudiait les procédures de jugement des infractions pénales dans différents pays occidentaux relevait que «le procès pénal est de type accusatoire : l'accusation et le jugement ne relèvent pas du même organe, les débats sont publics et la procédure est orale et contradictoire ». Ce rapport mettait en évidence la différence de traitement de la victime au

---

<sup>1641</sup> Loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, JORF n°0123 du 28 mai 2014 page 8864

<sup>1642</sup> Jean-Yves MARECHAL, « Les droits de la défense au cours de l'enquête préliminaire : rien à signaler ! », *La semaine Juridique*, - Edition générale – n°17, 22 avril 2013, p.81

<sup>1643</sup> Cass. Crim, 6 mars 2013, n°12-90-078, FD : JurisData n°2013-003758

<sup>1644</sup> René KOERING-JOULIN et Jean-François SEUVIC, « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, juillet/août 1998, p.106

<sup>1645</sup> René KOERING-JOULIN et Jean-François SEUVIC, op. cit

<sup>1646</sup> Sénat, *Les caractéristiques du procès pénal - Etude de de législation comparée n°25 – 1<sup>er</sup> juin 1997*

cours de cette phase de jugement selon le système de justice. Pour autant, la corrélation entre l'effectivité des droits accordés aux parties au procès pénal et le mode de poursuite choisi est une question récurrente traditionnellement posée notamment dans le cadre de la critique de la comparution immédiate<sup>1647</sup>. On trouve aussi quelques décisions de cour d'appel mettant en évidence les lacunes de la procédure de comparution immédiate. Par deux arrêts en date des 14 décembre 2011<sup>1648</sup> et 10 novembre 2011<sup>1649</sup> la cour d'appel de DOUAI a formulé des critiques sévères à l'encontre du recours à la procédure de comparution immédiate dans deux espèces. Dans les deux cas, elle a relevé que « la procédure de comparution immédiate ne permet pas de disposer des éléments d'information nécessaire tant sur les faits que sur la personnalité du prévenu pour procéder au jugement de ce dernier en toute connaissance de cause ».<sup>1650</sup> Pour ce faire, la Cour « constate et déplore à ce sujet que le choix de la procédure de comparution immédiate se traduise par un certain nombre de carences du dossier rendant plus difficile la définition d'une peine selon les exigences de l'article 132-24 du code pénal ... ». Elle souligne aussi que ces carences sont « de nature à préjudicier à la défense ».

**570. Les limites du raisonnement de la Cour d'appel de Douai.** Malgré cette critique accablante, la Cour d'appel de DOUAI ne va pas jusqu'au bout de sa logique. Si les conditions de l'individualisation de la peine ne sont pas réunies comme l'exige la loi du fait de l'absence ou de l'insuffisance de renseignements concernant la personnalité du prévenu et si les carences attachées à la procédure de comparution immédiate préjudicient aux droits de la défense, elle aurait pu ou dû manifester plus d'audace en déclarant le procès non conforme au principe du procès équitable imposé par la convention européenne des droits de l'homme. Dans les deux espèces visées, la juridiction d'appel a validé les procédures en condamnant les prévenus. Certes, elle a modéré la peine prononcée en première instance en prenant appui sur les lacunes imputée à la procédure de comparution immédiate. En réalité, la cour d'appel de DOUAI ne pouvait sereinement franchir ce seuil qui constitue le socle de la fonction du ministère public doté de l'opportunité des poursuites et des modalités de celles-ci.

---

<sup>1647</sup> Pascal DESCARPES, « Daniel WELTZER-LANG, Gaston CASTEX (dir), comparutions immédiates : Quelles justice ? Regard citoyen sur une justice du quotidien », Lecture en ligne

<sup>1648</sup> Douai, 14 décembre 2011, n°11/01060

<sup>1649</sup> Douai, 10 novembre 2011, 4<sup>e</sup> chambre, n°10/01045

<sup>1650</sup> Claire SAAS, « Les insuffisances de la procédure de comparution immédiate sur la sellette », *AJ Pénal* septembre 2012, p.476

**571. La dimension pratique de la question de l'effectivité des droits.** Poser la question de la relation entre le mode de poursuite et l'effectivité des droits de la défense, c'est reconsidérer ce moment charnière qui se situe entre la fin de l'enquête policière et la phase judiciaire du procès et au cours duquel le magistrat du ministère public décide du sort de la procédure et avec lui celui de la personne mise en cause. S'agissant de l'effectivité des droits de la défense, le questionnement se situe moins sur le plan des prévisions textuelles que sur celui des pratiques judiciaires. En effet, qu'il s'agisse de la procédure de comparution immédiate, de celle de comparution sur procès-verbal ou de l'ordonnance pénale, les textes qui instituent ces modes de poursuite organisent l'exercice des droits de la défense.

**572. L'effectivité des droits des parties est d'abord une question pratique.** C'est en pratique que l'exercice des droits de la défense se trouve parfois affecté par le processus de mise en œuvre de ces modalités de poursuite. En effet, comme le rappelle la critique récurrente des procédés rapides de la poursuite, la défense peut se trouver malmenée par le mode de poursuite choisi dès lors que les prévenus ignorent trop souvent les conditions d'exercice de ces droits. Ainsi, en matière de CRPC, bien que l'assistance d'un avocat soit obligatoire, beaucoup de prévenus se présentent à la convocation du procureur de la République sans être assisté d'un conseil. Il est ainsi établi, que sortis du modèle du procès ordinaire, le prévenu tout comme la victime, ont du mal à se situer dans l'espace du nouveau procès pénal. En matière de CRPC par exemple, deux phénomènes interpellent. D'une part, alors que les dispositions de l'article 495-15 CPP le préconisent, le recours à la CRPC à l'initiative du prévenu et/ou de son avocat reste marginal. D'autre part, on peut s'interroger, en pratique, sur la contribution de l'avocat dans le déroulement de la CRPC. Bien souvent, il sert davantage de caution que d'acteur contribuant à l'effectivité des droits de la défense. S'agissant des victimes, les possibilités offertes par l'article 495-13 CPP pour faire valoir les droits de la partie civile se heurtent à l'impératif de simplification qui fait que la présentation des prétentions de la partie civile est perçue comme un facteur de complexification du processus, de sorte que, par pragmatisme, les dossiers comportant des victimes ou dont les préjudices allégués apparaissent d'emblée difficiles à évaluer sont écartés de la procédure de CRPC.

**573. La fragilité intrinsèque de l'exercice des droits dans le modèle administratif du procès pénal.** Il faut toutefois distinguer la situation du procès administratif, des autres procédés. Dans le procès administratif la problématique de l'exercice des droits de la défense ne s'impose pas à l'acteur judiciaire. Autrement dit, dans le processus de mise en œuvre de

l'ordonnance pénale, la question de l'exercice des droits de la défense ne s'impose pas au parquetier qui l'initie. Elle ne se pose, de façon exceptionnelle, au juge en charge de la validation de l'ordonnance pénale que devant l'alternative que lui offre le code de procédure pénale de condamner ou de relaxer. En effet, il arrive que le juge ne valide pas les réquisitions d'ordonnance pénale présentées par le procureur de la République au motif que l'audition du prévenu n'a pas été effectuée ou qu'elle soit insuffisante, par exemple pour cause de non compréhension de la langue française, ou alors que les droits de la victimes ne paraissent pas garantis par la mise en œuvre de l'ordonnance pénale. Cette fragilité des droits de la défense dans la procédure d'ordonnance pénale reste toutefois tempérée par la voie de l'opposition offerte au condamné et qui entraîne l'effectivité des droits offerts dans le cadre du jugement ordinaire ouvert après opposition formée dans le délai légal<sup>1651</sup>.

**574. L'efficacité en balance avec la garantie des droits.** L'idée paraît ainsi acquise selon laquelle l'efficacité du système pénal se trouve en tension permanente avec la nécessaire garantie des droits fondamentaux. Autrement dit, la recherche de l'efficacité du système pénal par de nouveaux procédés de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique se heurte quasi systématiquement à des impératifs de défense des droits fondamentaux. Dans l'optique de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, le procès pénal est soumis au double principe du procès équitable et de son efficacité.<sup>1652</sup> Au nom de l'efficacité du procès auquel se rattache le principe du délai raisonnable, le Conseil de l'Europe a admis le recours aux procédures simplifiées dont il décrit l'économie dans sa recommandation du 17 septembre 1987<sup>1653</sup>. Le procès pénal n'échappe donc pas à l'attractivité qu'exerce sur lui l'émergence du droit du procès, malgré les spécificités de son objet<sup>1654</sup>.

**575. Vers la convergence des modèles du procès pénal.** On identifierait derrière ces transformations des « formes d'organisation judiciaire et des logiques procédurales » du système pénal français la marque de sa lente convergence avec d'autres systèmes pénaux comme le système anglais autour des notions d' « équité procédurale, efficacité de la répression

---

<sup>1651</sup> 45 jours à compter de la notification en application de l'article 495-3 du CPP

<sup>1652</sup> Ibidem, p.60

<sup>1653</sup> Recommandation N° R (87) 18 du 17 septembre 1987 concernant la simplification de la justice pénale.

<sup>1654</sup> V. Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, Procédure pénale, Litec 6<sup>e</sup> édition 2010, p.159

et modernisation administrative. »<sup>1655</sup> Cette marche vers la convergence serait elle-même le fruit d'une longue évolution marquée par des facteurs aussi divers que le rôle unificateur des principes juridiques européens ou l'introduction, dans de nombreux pays occidentaux, « des nouveaux modes de gestion de l'appareil judiciaire ». Selon Akila TALEB, « la justice oscillerait entre les modèles du “*due process of law*” et du “*crime control*”. Elle serait tantôt impérative, tantôt participative ; tantôt “garantiste”, tantôt minimaliste ; tantôt imposée, tantôt négociée ; tantôt conflictuelle, tantôt consensuelle. Autrement dit, le mouvement actuel de diversification de la réponse pénale s'effacerait au profit d'un mouvement d'unification du modèle du procès pénal. Ce modèle serait centré autour du “plaider coupable” et favoriserait l'émergence d'une justice pénale à deux visages s'inscrivant dans une logique duale »<sup>1656</sup>. En réalité, le mouvement d'oscillation décrit par Akila TALEB ne tend pas vers la constitution, en Europe et en France, d'un modèle unique de procès pénal. Il démontre une combinaison de modèles utilisables selon la finalité assignée à chaque procès, dans chaque affaire singulière.

L'efficacité recherchée par le système de la répression des infractions ne constitue pas seulement une limite au modèle garantiste du procès pénal. Elle est devenue, elle-même, l'une des valeurs qui guident les actions des acteurs du système pénal.

#### c).- LA PREGNANCE DU PARADIGME DE L'EFFICACITE DU SYSTEME REPRESSIF

**576. La recherche de l'efficacité.** La recherche de l'efficacité s'est imposée au cours des dernières décennies comme l'un des socles de la réforme pénale en France. La politique criminelle française a embrassé une « nouvelle rationalité »<sup>1657</sup> dont l'efficacité constitue la valeur cardinale. Jean-Paul JEAN<sup>1658</sup> identifie le principe d'efficacité comme étant l'un des éléments de la nouvelle rationalité du système pénal. Sur fond d'utilitarisme, cette nouvelle

---

<sup>1655</sup> Renaud COLSON, « La fabrique des procédures pénales – Comparaison franco-anglaise des réformes de la justice répressive », *Revue de science criminelle* 2010, p.365. L'auteur souligne que « sous l'influence d'une série de facteurs juridiques, politiques, et plus généralement culturels, les modes d'administration et les styles procéduraux se ressemblent de plus en plus »

<sup>1656</sup> Akila TALEB, « Les procédures de reconnaissance préalable de culpabilité : étude comparée des justices pénales française et anglaise », *RSC* 2014 p.886

<sup>1657</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.55

<sup>1658</sup> Jean-Paul JEAN « La nouvelle économie du système pénal au prisme de la postmodernité », in Michel MASSE, Jean-Paul JEAN, André GIUDICELLI (sous la dir), « *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective de certaines évolutions contemporaines* », Mission de recherche Droit et Justice, Novembre 2007

rationalité se déclinerait, dans le procès pénal, selon trois modalités : le procès garantiste applicable aux infractions les plus graves ; le procès simplifié ou alternatif applicable aux contentieux de masse et le procès quasi pénal automatisé et soumis à une simple gestion administrative. De nombreuses lois de procédure pénale adoptées au cours de cette période énoncent explicitement la recherche de l'efficacité comme l'une de leurs finalités. C'est notamment le cas de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation de la peine et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.<sup>1659</sup> C'est également le cas de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale<sup>1660</sup>.

**577. Capacité de traitement des juridictions et efficacité.** L'évolution des modèles du procès pénal que l'on observe reflète donc aussi cette quête d'efficacité du système pénal. Il s'agit de l'efficacité par rapport à la capacité des juridictions à traiter la masse des procédures reçues, mais aussi de l'efficacité comme efficience résultant du rapport des moyens aux résultats, c'est – à – dire de l'efficacité en termes de performance, dans un contexte de rationalisation de la gestion des moyens publics.

**578. L'efficacité comme valeur.** La notion d'efficacité du système pénal apparaît comme le nouveau paradigme du fonctionnement de la justice pénale. La prééminence de ce paradigme ne manque pas de susciter la critique<sup>1661</sup> à propos de sa prééminence dans les buts de la réforme pénale. Elle interroge aussi à propos des nouvelles valeurs sur lesquelles s'adosserait désormais la justice pénale. Laurent WILLEMEZ<sup>1662</sup> souligne à ce sujet que « l'impératif sans cesse affirmé d'efficacité et de qualité permet d'omettre, voire d'effacer, d'autres principes axiologiques comme la démocratie ou l'égalité ». L'efficacité du système pénal est souvent associée de façon parfois trop schématique aux notions de logique managériale, de productivisme, voire de néolibéralisme. En réalité, la préoccupation de l'efficacité de l'action répressive s'enracine dans la considération d'une finalité de l'action répressive qui vise une

---

<sup>1659</sup> Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation de la peine et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, JO du 17 août 2014 ; p.13647

<sup>1660</sup> JO du 4 juillet 2016

<sup>1661</sup> Jacques LE MOUËL, *Critique de l'efficacité*, Seuil, 1991

<sup>1662</sup> Laurent WILLERMEZ, « Réformisme managérial et transformation de sens : justiciables et professionnels face à la « modernisation » de la justice », *Savoir/Agir, la revue trimestrielle de l'association Savoir/Agir*, numéro

modification future des comportements individuels et collectifs. « La nouvelle technique dissuasive qui naît [au moment de l'émergence des conceptions modernes de la pénalité] doit diminuer le coût économique et politique de «l'art de châtier» en augmentant son efficacité et en multipliant ses circuits ». <sup>1663</sup>

**579. L'efficacité du système pénal.** Le paradigme de l'efficacité du système pénal est en fait un substrat utilitariste en ce qu'il s'attache à valoriser la fonction utilitaire de chacune des règles, de chaque principe institué pour le fonctionnement de la justice pénale. L'efficacité est en cette matière la mesure de l'utilité des systèmes mis en place. Comme le note Jérôme SAVARY, « pour les utilitaristes, la peine doit être conçue en fonction du principe du calcul de la maximisation du bonheur et de son pendant la minimisation de la douleur. Une peine très sévère devrait en ce sens faire réfléchir celui qui s'apprête à commettre un méfait puisqu'un simple calcul entre les avantages et les inconvénients de son acte devrait le retenir » <sup>1664</sup>

**580. L'efficacité de la répression de la délinquance et de la criminalité.** C'est au nom de l'efficacité du système pénal que les transformations affectant les modes de poursuite ont été justifiées. Virginie GAUTON note que « l'impératif d'efficacité s'est appuyé sur un triptyque alliant célérité, qualité, productivité. » <sup>1665</sup> Si l'on s'en tient à ce triptyque, l'efficacité recherchée s'entendrait à un triple niveau : l'efficacité en tant que qualité, l'efficacité en termes de délai de traitement des affaires et l'efficacité en termes d'efficience de l'action pénale, c'est-à-dire en termes de rapport entre les moyens déployés et les objectifs poursuivis et atteints.

A l'évidence, enfermée dans ce triptyque, la présentation de l'efficacité de la justice pénale apparaît à la fois incomplète et ambiguë. Elle est incomplète car elle fait l'impasse sur l'efficacité entendue comme finalité intrinsèque de l'action répressive, c'est-à-dire comme adéquation de la réponse judiciaire aux actes de délinquance constatés. Il s'agit de l'efficacité

---

<sup>1663</sup> Languin N., Widmer E., Kellerhals J., Robert C.-N., 2004, « Les représentations sociales de la justice pénale : une trilogie », *Déviance et société*, Vol. 28, no 2, 159-178

<sup>1664</sup> Jérôme SAVARY, « Les théories de la justice : éléments du débat contemporain », *Justice internationale et scolaire : points de repère*, juillet 2004, pp47-67

<sup>1665</sup> Virginie GAUTRON, op. cit.

telle qu'elle s'annonce notamment dans l'intitulé de la loi de 23 juin 1999<sup>1666</sup> renforçant l'efficacité de la procédure pénale et dans celui de la loi du 15 août 2014<sup>1667</sup> relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, dont l'objectif était de rechercher une meilleure adaptation des outils de la procédure pénale aux problématiques de la délinquance telles identifiées et exposées. L'efficacité de la justice peut être appréhendée ici dans une approche sociologique comme solution adaptée et remplissant son office face au phénomène de la délinquance et telle qu'on a pu la rechercher et l'analyser, y compris dans la société de l'ancien régime<sup>1668</sup>. Virginie GAUTRON<sup>1669</sup> évoque la même idée à travers la notion de « qualité de la réponse pénale ».

Cette approche est, par ailleurs, ambiguë car elle identifie la qualité et la célérité comme des items distincts. Or, la célérité constitue l'une des composantes majeures de la qualité de la justice. Le critère de la célérité participe pleinement de la qualité des décisions judiciaires rendues. Cette ambiguïté apparaît être mise en évidence par l'auteure elle-même lorsqu'elle analyse, dans la même étude, l'efficacité en termes de capacité des juridictions à traiter les flux pénaux et donc en termes de productivité.

**581. Efficacité et légitimation de l'action répressive.** L'efficacité de la justice pénale apparaît donc comme un critère de légitimation et un objectif des actions y compris sur le terrain de la réforme. Jacques TOUBON, Garde des sceaux, ministre de la justice écrivait ainsi dans sa lettre de mission à Madame la Professeure Marie-Laure RASSAT que « notre procédure pénale est toujours en quête, du point de vue de nombreux praticiens comme de celui d'une grande partie de l'opinion publique, d'un équilibre entre ces deux objectifs contradictoires que sont l'efficacité de la répression et la recherche de la vérité d'une part, et le respect des libertés individuelles et des droits de la défense d'autre part<sup>1670</sup> ». Il semble donc que cette

---

<sup>1666</sup> Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, JORF n°144 du 24 juin 1999 page 9247

<sup>1667</sup> Loi n°2014- 896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions, JO du 17 août 2014, p.13647

<sup>1668</sup> Benoît GARNOT, « Justice, infrajustice, parajustice et extra justice dans la France d'Ancien Régime », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies [En ligne]*, Vol. 4, n°1 | 2000, mis en ligne le 02 avril 2009, Consulté le 11 octobre 2012. URL : /index855.html ; DOI : 10.4000/chs.85

<sup>1669</sup> Idem

<sup>1670</sup> Marie-Laure RASSAT, Proposition pour la réforme de la procédure pénale, La documentation française, 1995

tension « entre efficacité et garanties »<sup>1671</sup> soit toujours le point d'équilibre des deux logiques qui conduisent le procès en général et le procès pénal en particulier vers un modèle désormais pluriel. Mais, peut-on raisonnablement rejeter le principe de la quête d'une meilleure efficacité de la justice pénale comme de toute autre intervention de la puissance publique ? Si l'efficacité de la justice pénale est réduite à la considération d'une meilleure productivité des juridictions associée à une politique de réduction des coûts, elle ne saurait effectivement représenter le soubassement « axiologique » d'une justice pénale qui doit prendre sa part au raffermissement de valeurs démocratiques. Le rapport rendu par l'IHEJ sous la direction d'Antoine GARAPON soulignait ainsi que « l'efficacité est donc bien plus qu'une question instrumentale. »<sup>1672</sup> Mais, si le principe d'efficacité se trouve formulé comme l'un des principes qui irriguent désormais les réformes de la justice, le Professeur CADIET souligne, toujours à propos de cette « tension » entre efficacité et garanties, que « la racine historique de ce compromis entre efficacité et garantie peut être trouvée dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 », en ce que son article 15 proclame que « la société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration. »<sup>1673</sup>

**582. L'efficacité globale du système pénal.** L'efficacité de la justice pénale peut être appréhendée comme une efficacité « globale »<sup>1674</sup>, c'est-à-dire, en tant qu'une notion intégrant l'ensemble des paramètres qui, pris isolément, constituent chacun autant de segments de l'efficacité de la justice pénale recherchée. L'efficacité globale inclut donc tout à la fois l'efficacité économique, l'efficacité de l'organisation et l'efficacité du traitement juridictionnel et para-juridictionnel des affaires. Ces trois paramètres de l'efficacité du système pénal correspondent à la distinction qui peut être opérée entre les aspects liés à la gestion des ressources, ceux qui concernent l'organisation et les process d'action et, enfin, ceux qui touchent aux décisions juridictionnelles. Sous une formulation différente, ces différents aspects de l'efficacité peuvent également être traduits par la distinction entre l'efficacité conçue comme

---

<sup>1671</sup> Loïc CADIET, « Droit du procès et politiques publiques de la justice. Entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s) – Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.343

<sup>1672</sup> IHEJ, *La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI<sup>e</sup> siècle*, Rapport au Garde des Sceaux, mai 2013

<sup>1673</sup> L. CADIET, op. cit

<sup>1674</sup> En référence à la notion de « qualité totale », v. Michel BOUTRY, « De la qualité taylorienne à la qualité totale », <http://www.canal-u.tv> ; La notion de « qualité globale » apparaît aussi très précisément dans l'analyse de la qualité de la justice, cf. L. BERTHIER et H. PAULIAT, *Administration et gestion des systèmes judiciaires en Europe*, OMIJ, EA 3177, Université de Limoges

efficience et l'efficacité comprise comme qualité<sup>1675</sup>. Vue sous ce double prisme, l'efficacité interne, celle qui analyse la mécanique du fonctionnement des circuits internes au système et qui se trouve soumise au contrôle l'Inspection générale de la justice se distingue de l'efficacité externe qui tient compte des décisions rendues en tant que « produits »<sup>1676</sup> du système et de la perception de ce système par les justiciables-usagers. Elle développe la même idée en affirmant que « le ministère de la justice et des libertés s'est engagé dans une politique de modernisation de son organisation et de ses méthodes de travail dans le souci d'une plus grande efficacité et d'une meilleure réponse aux attentes des justiciables. »<sup>1677</sup>

**583. L'efficacité vue par la CEPEJ.** L'approche de l'efficacité par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)<sup>1678</sup> semble également intégrer cette double dimension qui apprécie tout à la fois le fonctionnement interne des systèmes judiciaires européens à travers les mécanismes de définition, d'allocation et de gestion des ressources et leurs organisations et la dimension de la qualité du procès au prisme des standards du procès équitable, « puisqu'elle s'intéresse tout particulièrement à la qualité et à l'effectivité de la justice »<sup>1679</sup>.

**584. Le glissement permanent de l'efficacité à la qualité de la justice.** Un aspect frappant dans le discours sur l'efficacité du système pénal est constitué par le glissement permanent entre la notion de « qualité » et celle « d'efficacité ». Même les très importants travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) n'échappent pas à ce constat<sup>1680</sup>. En effet, l'article 1<sup>er</sup> de la résolution Res(2002)12 adopté par le comité des

---

<sup>1675</sup> Joël, FICET, « Efficacité, efficience, qualité : quelle évaluation pour quelle Justice ? », 18 septembre 2009 : « L'État doit-il être efficace ? », <http://hdl.handle.net/2268/32852>

<sup>1676</sup> « output », Idem

<sup>1677</sup> Véronique MALBEC, « Présentation stratégique du PAP - Projet annuel de performance - Programme n° 166 » – Mission Justice, PLF 2012, P.20

<sup>1678</sup> Son rapport 2012 est intitulé « Systèmes judiciaires européens - Efficacité et qualité de la justice », CEPEJ 2012

<sup>1679</sup> Son rapport 2012 est intitulé « Systèmes judiciaires européen - Efficacité et qualité de la justice », CEPEJ 2012

<sup>1680</sup> Le rapport rendu par Marco VELICOGNA sur « l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens » dans le cadre de la CEPEJ indique que « les TIC renforcent l'efficacité et... la responsabilité de la d'administration judiciaire pour lui permettre de proposer des services de qualité », [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_fr.pdf)

ministres du Conseil de l'Europe du 18 septembre 2002 et établissant la CEPEJ stipule que « le but de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (ci-après dénommée « la CEPEJ ») est (a) d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système judiciaire des Etats membres, afin d'assurer que toute personne relevant de leur juridiction puisse faire valoir ses droits de manière effective, renforçant ainsi la confiance des citoyens dans la justice et (b) de permettre de mieux mettre en œuvre les instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'efficacité et à l'équité de la justice ». L'évaluation de l'efficacité de la justice est donc clairement présentée comme le but de cette organisation. Pourtant, ses rapports périodiques sur les systèmes judiciaires européens s'intitulent invariablement « *Systèmes judiciaires européens - Efficacité et qualité de la justice*<sup>1681</sup> ». De même, dans « son mot » de président de la CEPEJ, John STACEY rendant hommage à ses prédécesseurs à cette fonction saluait le travail accompli par ceux-ci « pour l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la justice »<sup>1682</sup> ; comme si les notions de *qualité* et *d'efficacité* de la justice représentaient chacune des aspects différents de l'appréciation des systèmes judiciaires, tout étant intimement liées. Dès lors, s'agit-il de deux notions symétriques et équivalentes ou expriment-elles, l'une et l'autre, des périmètres et des attentes distincts ?

**585. L'efficacité de la justice pénale comme qualité.** La question posée est celle de savoir si la notion d'efficacité de la justice recouvre celle de qualité de la justice, c'est-à-dire si cette dernière est une composante de l'efficacité. Ou, au contraire, si la qualité est une notion distinguée et parallèle de celle d'efficacité. Ainsi, une justice efficace devrait-elle nécessairement être une justice de qualité ? Ou à l'inverse la qualité de la justice pourrait-elle s'envisager indépendamment de l'efficacité de la justice étendue à sa dimension de performance ? Ce questionnement demeure central dans l'appréhension des nouveaux modes de management des acteurs judiciaires eux-mêmes, car on peut quelquefois relever un certain « conflit entre efficacité et qualité de la justice. »<sup>1683</sup> La question de la qualité en tant que composante de l'efficacité du système pénal pose le problème des normes de référence et des outils nécessaires pour son évaluation. Elle revient à se demander, notamment, si les outils utilisés dans le secteur privé pour mesurer la qualité des produits et des systèmes de production peuvent être adaptés à la spécificité de l'activité judiciaire. Il semble que la Commission

---

<sup>1681</sup> V. notamment, CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice, Etude de la CEPEJ* N°23, édition 2016 (données 2014).

<sup>1682</sup> John STACEY, « Mot du président », <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/presentation/president>

<sup>1683</sup> Nicolas d'HERVE, « Les magistrats face au management judiciaire », *RSC* 2015, p.49

européenne pour l'efficacité de la justice a répondu à cette interrogation en proposant des outils pertinents pour la mesure de la qualité des systèmes judiciaires européens et en répondant, par la même occasion, à la question de la légitimité de la quête de qualité pour la justice<sup>1684</sup>.

**586. La qualité comme composante de l'efficacité.** La question de la qualité en tant que composante de l'efficacité du système pénal pose le problème des normes de référence et des outils nécessaires pour son évaluation. Elle revient à s'interroger, notamment, si les outils utilisés dans le secteur privé pour mesurer la qualité des produits et des systèmes de production peuvent adaptés à la spécificité de l'activité judiciaire. Il semble que la commission européenne pour l'efficacité de la justice a répondu à cette interrogation en proposant des outils pertinents pour la mesure de la qualité des systèmes judiciaires européens et en répondant, par la même occasion, à la question de la légitimité de la quête de qualité pour la justice<sup>1685</sup>. L'efficacité de la justice pénale appréhendée en termes de qualité renvoie essentiellement à deux aspects. D'un côté la qualité de la production judiciaire, de l'autre la qualité de la relation de la justice au justiciable et de la perception sociale de la justice pénale. C'est pourquoi, en examinant de très près les travaux du groupe de travail mis en place au sein de la CEPEJ sur « la qualité de la justice »,<sup>1686</sup> ainsi que l'expression de membres éminents de cette instance, on constate que l'approche de la qualité de la justice et celle de son efficacité se trouvent inextricablement mêlées. Jacques HAMAIDE<sup>1687</sup> affirmait ainsi que :

*« La justice est un service rendu aux citoyens, aux auteurs de faits délictueux, aux victimes, aux différentes parties prenantes et à la société en général. Chaque citoyen, qu'il soit justiciable, justiciable potentiel, ou partie prenante doit percevoir le service rendu par la justice comme un service de qualité. Et cette valeur ne peut être fournie que si la qualité des différents secteurs*

---

<sup>1684</sup> « Pour souligner l'importance croissante du recours à des politiques de qualité dans les tribunaux et le système judiciaire, la CEPEJ a mis en place un groupe de travail spécifique et a adopté une Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux: il s'agit d'un outil pratique destiné aux tribunaux pour introduire des mesures spécifiques de qualité » Idem

<sup>1685</sup> « Pour souligner l'importance croissante du recours à des politiques de qualité dans les tribunaux et le système judiciaire, la CEPEJ a mis en place un groupe de travail spécifique et a adopté une Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux: il s'agit d'un outil pratique destiné aux tribunaux pour introduire des mesures spécifiques de qualité » Idem

<sup>1686</sup> Groupe « CEPEJ-GT-QUAL »

<sup>1687</sup>Jacques HAMAIDE, « La qualité de la justice : un double enjeu», <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej>

*de gestion au sein de l'organisation judiciaire (processus, personnel, formation, budget, technologie, etc.) est systématiquement améliorée de manière coordonnée. La qualité de la justice ne peut exister que si elle est également respectée au sein de l'institution. La qualité ne peut être laissée au hasard mais organisée et gérée à la lumière de l'efficacité et de l'effectivité. La qualité de la justice ne résulte pas uniquement d'un travail juridique minutieux même si cette tâche peut également être optimisée par l'application de techniques adaptées de management, telle l'intervision. Tant l'Etat qui alloue le budget de fonctionnement de l'organisation judiciaire, que l'individu qui doit assurer le coût de son litige, souhaiteront la meilleure qualité/prix possible».*

Dans cette approche, Jacques HAMAIDE associe sans distinction les préoccupations du justiciable, usager du service public de la justice, à celles de l'Etat pourvoyeur du budget de la justice, sans oublier les nécessités d'une gestion rationalisée du système. Comme le souligne Yves CANNAC<sup>1688</sup> dans son rapport sur « La qualité des services publics », « la qualité ne correspond pas seulement à un résultat, mais, de manière indissociable, à la démarche qui y conduit, au management de la qualité ». S'agissant de la qualité de la justice, Jacques HAMAIDE soulignait que « pour certains, il s'agit de la qualité des jugements : ceux-ci doivent être juridiquement corrects, structurés de manière logique et compréhensibles par tous. Pour d'autres, la rapidité d'une procédure et la ponctualité du prononcé sont les qualités fondamentales de la justice. Par ailleurs, beaucoup considèrent que traiter le justiciable avec humanité constitue une priorité. La possibilité de conduire une instruction en toute indépendance l'est également. Les textes législatifs applicables concernent aussi la définition de la qualité de la justice. »<sup>1689</sup>

**587. Qualité de la justice et qualité de l'administration de la justice pénale.** Il paraît nécessaire de «départager qualité de la justice et qualité de l'administration de la justice. »<sup>1690</sup> Il semble s'établir une corrélation entre, d'un côté, la triple demande de qualité, d'efficacité et d'efficience de la justice et, de l'autre, le mouvement du *new public management* qui accompagne cette demande. « Des revendications de qualité, d'efficacité et d'efficience vis-à-

---

<sup>1688</sup> Yves CANNAC, *La qualité des services publics, rapport au premier ministre*, La documentation française, 2004

<sup>1689</sup> Jacques HAMAIDE, « La qualité de la justice : un double enjeu », <http://www.coe.int/t/dghl/cepej/newsleter>

<sup>1690</sup> Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (sous la dir. de), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, 14 juin 2012

vis de la justice ont fait émerger un mouvement gestionnaire qui semble inspiré du new public management. »<sup>1691</sup> Le mouvement gestionnaire ou vague managériale serait une réponse à la demande sociale en termes d'efficacité de la justice. Mais, ce mouvement ne peut se comprendre de façon autonome par rapport à la production judiciaire elle-même. En effet, le Conseil constitutionnel lui-même a reconnu que « la bonne administration de la justice est un objectif à valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la déclaration de 1789 »<sup>1692</sup> Cet objectif de valeur constitutionnelle est invoqué autant dans le cadre des impératifs de gestion des juridictions<sup>1693</sup> que dans un cadre procédural<sup>1694</sup>.

**588. Efficacité et qualité de la justice ne se recouvrent pas.** A l'évidence, les notions d'efficacité et de qualité de la justice pénale sont des impératifs,<sup>1695</sup> certes convergents mais qui ne recouvrent pas le même périmètre d'action. Appréhendées dans une perspective comparatiste, les auteurs de l'étude intitulée : « *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)* »<sup>1696</sup>, soulignent à propos de l'efficacité et de la qualité que « dans les trois pays<sup>1697</sup>, l'objectif d'efficacité est inscrit et des critères de performance sont assignés à la justice accompagnés de dispositifs d'évaluation s'appuyant sur des indicateurs de résultat. Le discours sur la qualité, qui a émergé au début des années quatre-vingt, reste prééminent aux Pays-Bas, amis au second plan au Royaume-Uni et

---

<sup>1691</sup> Idem

<sup>1692</sup> CC, 8 décembre 2016, décision n°2016-741 DC ; DC 5 août 2015, Décision n°2015-715 DC

<sup>1693</sup> CC 9 juillet 2014 – Décision N°2014-406 QPC « 7. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées visent à permettre une gestion efficace des scellés conservés dans les juridictions et à permettre la clôture des dossiers ; qu'elles poursuivent ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et bon emploi des deniers publics ». V. aussi, CC 11 avril 2014, Décision N°2014-390 QPC « 4. Considérant que par les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer la prévention des atteinte à l'ordre public, la bonne administration de la justice et le bon usage des deniers publics qui constituent des exigences constitutionnelles ; que ces dispositions permettent au procureur de la République d'ordonner, au cours d'une enquête, la destruction des biens meubles saisis lorsque, d'une part, la conservation de ces biens n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité ... »

<sup>1694</sup> CC, 7 mai 2015 – décision N°2015-467 QPC

<sup>1695</sup> Laurent BERTHIER soutient dans sa thèse portant sur « la qualité de la justice » (Université de Limoges, 2011), l'idée que la qualité de la justice relève à la fois de la valeur en tant qu'idéal de justice et d'un impératif pratique inscrit dans son fonctionnement concret.

<sup>1696</sup> Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (sous la dir. de), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, p.435

<sup>1697</sup> France, Pays-Bas et Royaume-Uni

en France, s'effaçant derrière un discours gestionnaire et des restructurations organisationnelles permises par l'informatisation croissante et les avancées tâtonnantes de la dématérialisation ». L'efficacité est englobante en ce qu'elle inclut des préoccupations gestionnaires et de performance, mais aussi celle de la qualité de la production judiciaire qui intègre la relation de l'institution avec l'utilisateur du service public de la justice. La qualité de cette relation de l'institution avec ses usagers est notamment appréhendée à travers des enquêtes de satisfaction diligentées dans les différents pays. En France, la démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers du service public de la justice est encouragée notamment dans le cadre de la mise en œuvre du référentiel Marianne<sup>1698</sup>. Le rapport 2012 de la CEPEJ conforte cette analyse d'une efficacité de la justice qui intègre toutes les dimensions du fonctionnement de la justice y compris sa relation avec l'utilisateur. Ce rapport relève en effet qu'« une attention croissante est portée en Europe aux attentes et besoins des usagers des tribunaux. Dans une large majorité des Etats, les tribunaux produisent des rapports annuels et disposent de systèmes de suivi pour mesurer et gérer les flux d'affaires et les délais des procédures. On note que sont de plus en plus appliquées les techniques et méthodes inspirées du *new public management* et du « case management »<sup>1699</sup> impliquant la définition d'objectifs chiffrés et l'évaluation des performances, voire l'affectation des moyens aux juridictions en fonction des résultats obtenus. Des indicateurs de performance et de qualité sont de plus en plus utilisés. Mais un nombre limité d'Etats européens mettent en œuvre des systèmes globaux de qualité. Ces modèles mesurent non seulement la satisfaction des usagers, mais tiennent aussi compte d'autres éléments comme l'administration des tribunaux, la gestion des ressources (humaines, financières, matérielles), l'accès au droit et à la justice, les processus appliqués dans les tribunaux, etc. Cette tendance reste trop faible et devrait se développer dans les prochaines années. »<sup>1700</sup> Le rapport de la CEPEJ conclut que « la qualité de la justice repose sur des techniques et des objectifs variables d'un pays à un autre, mais la recherche de l'efficacité du système, tout en garantissant son indépendance, en recourant à des conseils supérieurs aux compétences élargies, et la restauration de la nécessaire confiance des citoyens en leur justice sont des éléments fondamentaux. »<sup>1701</sup>

---

<sup>1698</sup> « Le référentiel Marianne : socle d'engagement interministériel en matière de qualité d'accueil » <http://www.modernisation.gouv.fr/la-qualite-des-services-publics-sameliore/>

<sup>1699</sup> L. CADIET, « case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *Revue Française d'Administration Publique*, 2008, n°125, p.133

<sup>1700</sup> CEPEJ 2012 op. cit, p.407

<sup>1701</sup> Idem

Prenant en considération la double dimension de l'efficacité à la fois comme efficience et comme qualité, Joel FICET<sup>1702</sup> affirmait que « le nouveau management public introduit dans la Justice un nouveau régime de légitimité, fondé sur la norme d'efficacité. » Il identifiait même une forme de compétition entre deux modèles de légitimité au sein du système judiciaire. Selon lui, « la compétition entre normes d'efficience et de qualité renvoie à des conceptions divergentes de la fonction et de la légitimité de la Justice ». D'un côté, une action toute entière tendue vers la réalisation du « procès équitable », de l'autre une quête d'efficience centrée sur la « capacité de l'organisation à atteindre les objectifs qui lui sont fixés. »

Ces préoccupations autour de la qualité de la relation de l'utilisateur avec l'administration se retrouvent au cœur des stratégies déployées par les administrations pour améliorer leur performance. C'est le cas, notamment, du ministère des finances qui a également développé une démarche « qualité » pour ces services fiscaux<sup>1703</sup>.

**589. La qualité comme démarche d'action.** Yves CANNAC soulignait dans son rapport sur « La qualité des services publics »<sup>1704</sup> que « la qualité ne correspond pas seulement à un résultat, mais, de manière indissociable, à la démarche qui y conduit, au management de la qualité ». S'agissant de la qualité de la justice, Jacques HAMAIDE soulignait que « pour certains, il s'agit de la qualité des jugements : ceux-ci doivent être juridiquement corrects, structurés de manière logique et compréhensibles par tous. Pour d'autres, la rapidité d'une procédure et la ponctualité du prononcé sont les qualités fondamentales de la justice. Par ailleurs, beaucoup considèrent que traiter le justiciable avec humanité constitue une priorité. La possibilité de conduire une instruction en toute indépendance l'est également. Les textes législatifs applicables concernent aussi la définition de la qualité de la justice. »<sup>1705</sup>

---

<sup>1702</sup> Communication au Séminaire du 18 septembre 2009 : « L'État doit-il être efficace ? Efficacité, efficience, qualité : quelle évaluation pour quelle Justice ?, Université de Liège, <http://orbi.ulg.ac.be>

<sup>1703</sup> Cour des comptes, Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises, Rapport public thématique - Evaluation d'une politique publique, février 2012

<sup>1704</sup> Yves CANNAC, *La qualité des services publics*, rapport au premier ministre, La documentation française, 2004

<sup>1705</sup> Jacques HAMAIDE, La qualité de la justice : un double enjeu, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej>

**590. Indépendance de la justice et préoccupations sur l'efficacité.** L'expérience de la mise en œuvre de la LOLF dans les services judiciaires, notamment en ce qui concerne la maîtrise des frais de justice, a montré que l'application des « valeurs judiciaires » traditionnelles par des magistrats n'était pas incompatible avec celles de l'efficacité. En dépit de la déception ressentie après plusieurs années d'expérimentation par les acteurs de terrain, la maîtrise des moyens et l'autonomie des gestionnaires sous-jacentes à la logique de la LOLF sont apparues comme des outils d'une meilleure protection de l'indépendance de la justice<sup>1706</sup>. Or, si les logiques d'efficacité et de qualité de la justice sont complémentaires dans l'amélioration de l'image sociale de la justice et la définition d'une efficacité globale de la justice, ces logiques sont distincts et peuvent même devenir contradictoires. Jean-Paul JEAN<sup>1707</sup> relève que la cohabitation des deux schémas est source de « tensions » au sein du système judiciaire. D'ailleurs, à propos très précisément du système français, il est apparu très clairement que les logiques d'efficacité introduites par la LOLF ne permettent pas de « mesurer la qualité du service rendu au justiciable. »<sup>1708</sup>

**591. Efficacité de la répression et type de délinquance.** L'efficacité de la justice pénale s'appréhende aussi en termes de capacité des outils de la répression à s'adapter à chaque type de délinquance et de criminalité. Autrement dit, la diversité des modes de poursuite serait la réponse, en termes de politique criminelle, à la diversité des formes de délinquance, comme si à chaque type de délinquance devait correspondre un certain type de procédure. Mais alors, cette corrélation entre type de délinquance et mode de poursuite apparaît-elle légalement et surtout judiciairement, au sens de la production judiciaire, établie ? A cette question, le rapport ZOCCHETTO<sup>1709</sup> semblait apporter une double réponse. D'une part, il soulignait que les modes de jugement rapide ont apporté une certaine modernité caractéristique d'une justice « fondée tant sur le dialogue que sur la confrontation ». D'autre part, il relevait que la mise en

---

<sup>1706</sup> Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* n°125, 2008, pp.121-131

<sup>1707</sup> Jean-Paul JEAN, « Du justiciable à l'usager de la justice », *Les Cahiers de la justice* 2013/1, p.13

<sup>1708</sup> Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* n°125, 2008, pp.121-131

<sup>1709</sup> François ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Rapport d'information de fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois n° 17 (2005-2006) - 12 octobre 2005

place des procédures de jugement rapide au cours des dernières années « a également permis d'améliorer le taux de réponse pénale passé de 67% en 1999 à 75% en 2004 ».

**592. Efficacité et temps judiciaire.** Au pénal, l'idée paraît acquise que la multiplicité des modes de poursuite participe de la réduction du temps du procès. « La multiplication des voies de procédure répond à cette exigence, les magistrats jouant, selon des modalités qui varient d'une juridiction à l'autre, sur l'ordonnance pénale, la composition pénale ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité pour décider des sanctions plus rapidement, sans passer par la voie traditionnelle mais relativement lente de l'audience. »<sup>1710</sup> Ainsi, les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 3 janvier 1972 instituant l'ordonnance pénale contraventionnelle soulignaient déjà le fait que la nouvelle procédure devait offrir la possibilité de rendre « une justice souple, rapide et peu coûteuse. »<sup>1711</sup> Les préoccupations de simplification, de rapidité et d'économie de gestion étaient déjà à l'origine de cette innovation procédurale. De fait, la dimension économique des modes de traitement des délits est l'un des aspects qui confortent la place de la quête de l'efficacité dans l'analyse des évolutions du procès pénal. Lydie ANCELOT a ainsi démontré dans sa thèse la dimension économique de la CRPC<sup>1712</sup>.

Si l'objectif d'accélération du traitement des affaires pénales n'est pas étranger à la volonté de diversification des modes de poursuites, la pratique des tribunaux dans la mise en œuvre de ces instruments procéduraux ne corrèle pas systématiquement diversification des modes de poursuites et rapidité de traitement. En effet, la simplification revendiquée au centre de ces poursuites alternatives n'induit pas automatiquement une réduction du délai de traitement des procédures. Celle-ci dépend essentiellement des organisations (schémas d'orientation, étendue des délégations consenties aux délégués du procureur et aux OPJ etc...) mises en place par les parquets en lien avec les moyens disponibles au sein de chaque

---

<sup>1710</sup>Benoit BASTARD, David DELVAUX, Christian MOUHANNA et Frédéric SCHOENAERS, « L'esprit du temps – L'accélération dans l'institution judiciaire en France et en Belgique, Note de Synthèse », Juillet 2012

<sup>1711</sup>R. BRUYNEEL, Rapport n°255 sur le projet de loi tendant à simplifier la procédure applicable en matière de contravention, Sénat, 25 mai 1971, p.10, cité par Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (sous la dir. de), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, 14 juin 2012

<sup>1712</sup> Cf. Lydie ANCELOT, *L'analyse économique du plaider coupable Application à la procédure française de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, Thèse de sciences économiques, Nancy II 2009

juridiction. Ainsi, une procédure orientée en ordonnance pénale ou en comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité peut se clôturer en 15 jours ou après plusieurs mois selon les délais d'audiencement de la juridiction et les circuits de notification institués.

### §3 - LA CONCORDANCE DES FONCTIONS ET DES TYPES DE PROCES PENAL

**593. Finalités et types de procès.** Quelles sont les fonctions assignées au procès pénal aujourd'hui ? Et, la diversité des modes de traitement des délits coïncide-t-elle avec une diversité de fonctions ? L'examen attentif des pratiques judiciaires révèle une coexistence des plusieurs fonctions assignées au procès pénal (A). A ces fonctions variées semble correspondre des types de procès pénaux déterminés (B). En marge de cette typologie émerge la question de la reconfiguration de l'office du juge (C).

#### A). - LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS FONCTIONS ASSIGNEES AU PROCES PENAL

**594. La concurrence des fonctions.** Toute classification du procès pénal à travers les modes de poursuite doit s'attacher, en premier lieu, à rechercher la fonction entendue comme fin ultime<sup>1713</sup> assignée à chaque variante du procès. Il s'agit donc de repérer les facteurs déterminants et caractéristiques pour chaque procédure et les finalités ou les fonctions qu'ils emportent. Ces facteurs sont de plusieurs ordres. Certaines procédures s'attachent prioritairement à la maîtrise du temps pénal. D'autres, au contraire, mettent l'accent sur la simplification des formalités procédurales et des phases du procès pénal. D'autres, enfin, se caractérisent par la recherche de l'adhésion de la personne mise en cause à la procédure et à la sanction envisagée.

#### 1).- LA FONCTION DETERMINE LE MODELE

**595. La fonction détermine le modèle du procès.** Dans la doctrine néo-classique, le procès pénal a une fonction rétributive. La fonction assignée au procès détermine sa forme. Ainsi, par exemple, dans le schéma traditionnel du procès pénal, la finalité strictement rétributive qui tient compte de la nature et de la gravité de l'acte commis s'analyse comme un élément d'affirmation

---

<sup>1713</sup> Au sens où l'entend la philosophie morale, cf. Monique CANTON- SPERPERG, *Dictionnaire de d'éthique et de philosophie morale*, PUF, 1997

de la puissance sanctionnatrice de « l'Etat pénal ».<sup>1714</sup> Puisqu'il s'agit d'infliger à l'auteur de l'infraction une sanction évaluée comme la juste rétribution de l'acte commis, le procès doit permettre de discuter contradictoirement de la justesse de cette rétribution. L'audience publique<sup>1715</sup> avec son instruction orale et détaillée, ses incidents d'audience, ses réquisitions et ses plaidoiries, offre le cadre démocratique d'un débat contradictoire permettant le prononcé d'une peine. Le procès pénal s'est longtemps construit sur ce postulat de la « justice rétribution de l'acte criminel commis », même « s'il est évident que la resocialisation de l'auteur pénal et la protection des victimes s'inscrivent également dans ce schéma. »<sup>1716</sup>

**596. Diversité de type de procès et principe d'égalité devant la loi pénale.** La diversité des modes de poursuite a induit une hétérogénéité de la réponse pénale face aux actes de délinquance de même nature et, donc potentiellement, une certaine inégalité de traitement du justiciable devant la loi pénale. En effet, le rapport ZOCCHETTO se demandait si « 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 de la loi pénale d'une juridiction à l'autre ? »<sup>1717</sup> Jean-Paul JEAN relevait, lui aussi, la situation induite par la diversification des modes de poursuite en affirmant que « pour la victime comme pour le délinquant, le choix du parquet de poursuivre ou de ne pas poursuivre, la diversité des réponses qu'il peut apporter posent un réel problème d'égalité des citoyens devant la loi pénale. »<sup>1718</sup> En effet, tout en reconnaissant le caractère novateur ainsi que l'efficacité induite par ces procédures de jugement rapide, le rapport de la mission sénatoriale notait que « les pratiques apparaissent parfois excessivement disparates d'un tribunal à l'autre. Il apparait donc indispensable au regard du principe d'égalité de traitement du justiciable devant la loi, que l'ensemble de ces procédures soient mises en œuvre dans toutes les juridictions ... » En réalité, la disparité des pratiques relevée entre juridictions par le rapport sénatoriale se double d'une disparité de traitement au sein d'une même juridiction selon le type de procédure de poursuite choisi pour des faits de même nature. Ce questionnement formulé

---

1714 Denis SALAS et Ph. MILBURN, « Les procureurs de la république de la compétence personnelle à l'identité collective », *Archives de politique criminelle*, n°29, p.97

1715 cf. Art. 400 du CPP

1716 Jean-Paul LABORDE, « De l'Héliée à Tocqueville : le jugement pénal en question », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* n°2 avril-juin 2009, p.257

1717 Rapport sénatorial, p.12

1718 Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.73

par la mission d'information sénatoriale se circonscrit aux seules procédures rapides concernées par ses travaux. En fait, les interrogations soulevées sont toutes aussi pertinentes au regard de toute la palette des procédures de poursuite. C'est très précisément ce que soulignait le rapport de la commission DELMAS-MARTY qui indiquait : « il est devenu nécessaire de remédier aux inconvénients nés de la diversité des procédures de mise en état des affaires pénales, selon que la juridiction de jugement est saisie directement ou après instruction. »<sup>1719</sup>

**597. Evolution des fonctions du procès pénal.** L'évolution du système pénal se remarque à travers une nouvelle « physionomie du procès pénal »<sup>1720</sup>. « La physionomie du procès pénal » subit les transformations qui affectent autant l'aspect formel du procès que les finalités et les valeurs intrinsèques qu'il est censé véhiculer. Ce nouveau procès pénal a pour caractéristique principale son hétérogénéité. Cette hétérogénéité touche tout autant l'aspect formel du procès pénal que ses finalités et ses fonctions. Du point de vue formel, c'est à la fois le rituel et la symbolique du procès ainsi que le schéma procédural et opératoire décrivant la place et le rôle des acteurs qui sont modifiés. Chacun des modes de poursuite institue une nouvelle forme de procès ayant des finalités spécifiques. Il définit la place des acteurs ainsi que leur champ d'intervention respectifs. Ces transformations élargissent les finalités du procès pénal. On sait, comme le souligne le professeur Jacques-Henri ROBERT, qu'à côté de la rétribution de l'acte réprimé, la pénalité « tend, entre autres fins, à l'amendement et à la resocialisation des condamnés. La doctrine et l'Administration le répètent inlassablement depuis deux siècles. »<sup>1721</sup> Il s'avère par ailleurs qu'en parallèle de « l'application de la peine »<sup>1722</sup>, le procès pénal tend aussi à la régulation pré-sentencielle et/ou concertée des atteintes à la loi pénale. Ces transformations se révèlent être aussi « des modes pacificateurs de résolution des conflits » impliquant une graduation de la réponse judiciaire<sup>1723</sup>. La composition pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité apparaissent, à ce titre, comme les mécanismes les plus aboutis de ces nouvelles finalités du procès pénal. Pour autant, cette hétérogénéité des

---

<sup>1719</sup> Mireille DELMAS-MARTY, *La mise en état des affaires pénales*, La Documentation Française, rapport final

<sup>1720</sup> Expression utilisée par Jérôme BOSSAN in, « La visioconférence dans le procès pénal : Un outil à maîtriser », *RSC* octobre/décembre 2011 – pp801-816

<sup>1721</sup> Jacques-Henri ROBERT, « Les murailles de silicium . - Commentaire de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales », *Droit pénal* n° 2, Février 2006, étude 2

<sup>1722</sup> Dans la conception classique, l'action publique tend à l'application de la peine selon la prescription de l'article premier du code de procédure pénale et, même si la doctrine reconnaît au procès pénal comme autre finalité « la recherche de la vérité judiciaire » V. Jean-Paul JEAN op. cit.

<sup>1723</sup> F. FELTZ, « La nouvelle action publique », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2003, op. cit.

formes et des finalités du procès pénal ne manque pas de susciter de nombreuses questions qui tiennent à la fois au systématisme pénal qui sous-tend cette diversification des modes de poursuite ainsi que son impact dans les rapports entre les acteurs du procès. Ces questionnements surgissent dès lors que tous les paramètres qu'ils soulèvent semblent si inextricablement mêlés. Dans une interview au journal « Le Monde », Jean DANET<sup>1724</sup> exposait ainsi que « devant l'injonction de "tout traiter sans retard", qui concerne essentiellement les délits, le législateur a largement diversifié leurs modes de traitement : avec ou sans juge, avec ou sans audience, en urgence ou non... Il existe maintenant onze modes de traitement pénal, utilisés très différemment selon les tribunaux. Le risque est triple, la recherche de la célérité pour elle-même - la justice d'abattage -, la confusion des rôles entre le procureur et le juge, l'illisibilité pour le justiciable. »

La diversité des fonctions assignées au procès pénal a fait émerger une nouvelle pénalité qui réévalue les fonctions du procès pénal ainsi que les finalités de la peine.

## 2).- L'EMERGENCE D'UNE NOUVELLE PENALITE

**598. Une nouvelle pénalité non exclusivement rétributive.** L'affirmation continue d'une pénalité non exclusivement rétributive, mais de plus en plus centrée sur la personnalité du prévenu, puis du coupable dans sa capacité à s'amender dans un but d'intérêt individuel et social, s'inscrit dans le mouvement de la nouvelle défense sociale<sup>1725</sup>. Le courant de la défense sociale nouvelle qui « mène la critique d'une peine qui se limiterait à une fonction rétributive et réaffirme l'objectif de la défense sociale » c'est-à-dire dans la perspective « d'une politique criminelle de récupération sociale. »<sup>1726</sup> Cette orientation ancre la pénalité dans une perspective hautement utilitaire<sup>1727</sup>. En somme, le mouvement de diversification des modes de poursuites ne constitue pas seulement une transformation de la forme du procès, il constitue aussi une tendance lourde et parallèle aux évolutions qui affectent la pénalité et le droit pénal général.

**599. Pénalité et fonctions du procès pénal.** La classification des types de procès pénaux suivant les fonctions qui lui sont assignées peut se heurter à la distinction que l'on retrouve en

---

<sup>1724</sup> LE MONDE | 28.04.07 | 12h44 • Mis à jour le 29.04.07 | 20h15

<sup>1725</sup> Cf. J. DANET, *RSC* janvier/mars 2010, n°1, p.149

<sup>1726</sup> Cité par J. DANET, *RSC* janvier/mars 2010, n°1, p.149

<sup>1727</sup> Dominique KALIFA, *Crimes et culture au XIXème siècle*, PERRIN, 2012, p.261

doctrine entre les fonctions du procès pénal proprement dit et les fonctions de la peine. Selon cette distinction soutenue par Cécile MICHAUD<sup>1728</sup>, « les fonctions du procès pénal sont principalement celles de cérémonie de reconstitution du lien social, d'établissement de la culpabilité, de réaction à l'établissement de la culpabilité et d'énonciation du lien social ». Alors que « les fonctions de la peine sont la rétribution, l'amendement, la réinsertion sociale, la prévention générale ou individuelle – autrement appelée fonction d'intimidation – ou encore la fonction d'élimination ». Mais, dès lors que l'on va rechercher d'autres finalités que la rétribution, la forme du procès peut se trouver modifiée en épousant de nouvelles articulations. Comme le souligne Jean DANET, « la notion même d'audience peut disparaître ou [...] se transformer.<sup>1729</sup> » La fonction simplificatrice tente d'améliorer la performance du système pénal et la perception sociale de celui-ci. La recherche de l'adhésion du prévenu au processus pénal engage, pour sa part, la confirmation de la dimension réhabilitatrice et restauratrice du procès pénal. Dès lors, l'affirmation continue d'une pénalité non exclusivement rétributive mais de plus en plus centrée sur la personnalité du coupable dans sa capacité à s'amender dans un but d'intérêt à la fois personnel et social s'inscrit, selon Jean DANET<sup>1730</sup>, dans ce courant de la défense sociale nouvelle « qui mène la critique d'une peine qui se limiterait à une fonction rétributive et réaffirme l'objectif de la défense sociale », c'est – à – dire dans la perspective d'une « politique criminelle de récupération sociale ». Cette orientation ancre la pénalité dans une perspective hautement utilitariste<sup>1731</sup>.

En somme, le mouvement de diversification des modes de poursuites ne constitue pas seulement une transformation de la forme du procès ; il constitue aussi une tendance lourde et parallèle aux évolutions qui affectent la pénalité et le droit pénal en général. La diversification des fonctions du procès pénal avait été souligné par Michel FOUCAULT qui indiquait à propos de la pénalité, « je (...) rappellerai ce qu'a dit Nietzsche : “nos sociétés ne savent plus ce que c'est que punir”. A la punition, dit-il, nous donnons comme par sédimentation, un certain nombre de significations comme la loi du talion, la rétribution, la vengeance, la thérapeutique, la purification et quelques autres qui sont effectivement présentes dans la pratique même de la

---

<sup>1728</sup> Cécile MICHAUD, « Réflexions sur les rapports entre les fonctions respectives du procès pénal et de la peine », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°1/2012, p.109

<sup>1729</sup> Jean DANET, « Quel rituel judiciaire ? », *Les Cahiers de la justice*, 2013, p31-37

<sup>1730</sup> Jean DANET, *RSC Janv./mars 2010*, n°1, p.49

<sup>1731</sup> Dominique KALIFA, *Crimes et culture au XIX<sup>e</sup> siècle*, Perrin, 2012, p.261

punition (...) nous sommes dans un grand embarras »<sup>1732</sup>. C'est donc d'une imbrication de ces différentes fonctions par « sédimentation » qu'il s'agit, au nom d'une efficacité globale du système de la répression des infractions pénales.

**600. Autonomie de la peine par rapport au procès.** Selon cette théorie, il y aurait originellement une autonomie puis, secondairement, une simple « correspondance » entre les fonctions du procès pénal et les fonctions de la peine. Le procès pénal n'aurait que des fonctions déclaratoires – de culpabilité et de la norme – et symboliques et cathartiques quant au rétablissement du lien social rompu par la commission de l'infraction. Au contraire, la peine exercerait toutes les fonctions traduisant la responsabilité de l'auteur l'infraction par rapport à la gravité des faits et au trouble social en résultant, et par rapport aux perspectives de sa réintégration dans le corps social. Cette conception tend à opposer le procès pénal et la peine comme deux institutions autonomes.

En réalité, la peine, prononcée et même exécutée, n'a pas d'existence autonome par rapport au procès pénal. La peine n'est que la résultante du procès pénal. Il n'y a pas de peine sans déclaration de culpabilité. Le moment de la déclaration de culpabilité n'est pas un aboutissement. Il ne constitue qu'une étape dans ce *continuum* qui est le procès pénal. Ce processus séquencé est très perceptible, par exemple, en matière de CRPC dans laquelle l'étape de la reconnaissance de culpabilité est déconnectée de l'homologation de la peine tout en constituant des éléments d'un même processus. La culpabilité sans peine dans les hypothèses de dispense de peine et d'ajournement du prononcé de la peine ne constitue qu'une dérogation, qu'un aménagement par rapport au principe. Les fonctions de la peine ne sont donc que les fonctions du procès pénal lui-même.

Sans doute, la phase d'exécution de la peine présente t – elle les caractéristiques d'une instance distincte conférant à la peine exécutée une autonomie par rapport à la peine prononcée lors de la phase de jugement. Mais, la juridictionnalisation de l'application des peines indique, justement, que l'on se situe encore dans une autre phase du procès et, à y regarder de près, que, même à ce stade, on poursuit encore les mêmes finalités que celles recherchées lors de la phase de jugement.

---

<sup>1732</sup> Cité par Jean KELLERHALS et Christian-Nils ROBERT, *Les représentations sociales de la sanction pénale. Une étude des normes de justice dans les mentalités contemporaines*, Rapport au Fonds national de la recherche scientifique (requête au FNRS n°1114-055893.98) déposé en octobre 2001

## B).- LES TROIS TYPES DE PROCES PENAL

**601. La recherche des modèles du procès pénal français.** L'observation empirique des pratiques judiciaires autant que l'examen des innovations procédurales apportées par les réformes législatives de ces dernières années<sup>1733</sup> permettent d'esquisser une typologie du procès pénal construite autour de trois modèles traduisant trois formes et trois catégories de finalités assignées au procès pénal. Loin d'être des modèles exclusifs et cloisonnés, il s'avère, en réalité, que des éléments caractéristiques de l'un ou l'autre de modèle se retrouvent dans un tel autre, « alternativement ou cumulativement. »<sup>1734</sup> Ces modèles reflètent les tendances lourdes des évolutions constatées en matière de transformation des modes de traitement judiciaire des phénomènes de délinquance. Ils correspondent, en quelque sorte, à cette « sédimentation »<sup>1735</sup> des valeurs qui caractérise les préoccupations et les attentes successives des populations à l'égard de la justice pénale et reflétant une superposition successive et historique des représentations sociales des finalités de la justice pénale, ainsi que leur traduction dans les instruments légaux et procéduraux du système de la répression. Ces trois modèles sont : le procès ordinaire (1), le procès consensuel ou négocié (2) et le procès administratif (3).

### 1). – LE PROCES ORDINAIRE

**602. La notion de procès ordinaire.** La notion de « procès ordinaire » apparaît, notamment, dans l'introduction de Christian REVON et Philippe ROBERT à l'article de Marion NORMAN intitulé « les avocats et la défense à l'ère de la thérapie et de la conciliation »<sup>1736</sup> publié en 1981. Elle est également évoquée de façon plus précise et récente dans l'analyse de Pierre-Henri BOLLE<sup>1737</sup> qui souligne que « le système pénal peut opter pour une des multiples formes de procédures accélérées et/ou simplifiées (*guilty plea*, saisine directe, et surtout ordonnance pénale » en lieu et place de la « procédure ordinaire » qui désignerait le procès pénal

---

<sup>1733</sup> Cf. Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regards sur l'actualité* n°357, 2010, La documentation Française, p.8

<sup>1734</sup> Idem

<sup>1735</sup> Idem

<sup>1736</sup> Marion Normand, « Les avocats et la défense à l'ère de la thérapie et de la conciliation », In: *Déviante et société*. 1981 - Vol. 5 -N°1. pp. 45-54.

<sup>1737</sup> Pierre-Henri BOLLE, « Origines et destin d'une institution menacée – La présomption d'innocence », in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire, Mélanges offerts à Jean-PRADEL*, éd. CUJAS 2006, p43

débouchant sur l'audience publique. Pierre COUVRAT<sup>1738</sup> évoque également « la procédure ordinaire » distincte des « procédures sommaires » et des « procédures parallèles »<sup>1739</sup>. Ce procès ordinaire est présenté comme le modèle de référence du procès pénal. Il est celui qui a imprégné l'imaginaire collectif et inspire la création artistique, cinématographique et télévisuelle. Ce modèle se caractérise par son antériorité historique, son formalisme ritualisé et son socle garantiste.

**603. Procès ordinaire et la juste rétribution de l'acte commis.** Comparativement aux autres types de procès, la juste rétribution est au cœur du procès ordinaire. Cette préoccupation induit un aménagement très encadré du déroulement de l'audience tant dans sa forme que dans les conditions d'exercice des droits des parties.

**604. Le procès ordinaire ritualisé.** Le procès ordinaire est celui qui incarne à la fois le rituel et le symbolisme judiciaires. Mais, surtout, il est le procès organisé par le code d'instruction criminelle de 1808 et qui découle des modes de poursuite de la citation directe, de l'instruction préparatoire et du flagrant délit. Sous l'empire du code de procédure pénale, le procès pénal découle toujours de la citation, directe, de l'instruction préparatoire, de la comparution immédiate et de la convocation par procès-verbal. Il débouche sur l'audience publique consacrant l'oralité des débats et la recherche de la vérité. En matière correctionnelle, le déroulement de l'audience est fixé par les dispositions des articles 400 et suivants du code de procédure pénale. Il offre la possibilité d'un débat contradictoire sur la culpabilité et sur la peine entre toutes les parties au procès. Des témoins peuvent être cités et entendus<sup>1740</sup>. Des expertises peuvent être ordonnées<sup>1741</sup>

**605. L'aménagement des droits des parties.** Dans le procès ordinaire, l'assistance d'un avocat, sans être obligatoire, est aménagée pour permettre à toute personne intéressée, prévenu

---

<sup>1738</sup> Couvrat Pierre, « Les procédures sommaires en matière pénale », In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 46 N°2, Avri-ljuin1994. pp. 695-702

<sup>1739</sup> Il entend par procédures parallèles, les procédés dits de la « troisième voie ».

<sup>1740</sup> Selon l'article 435 CPP, « Les témoins sont cités ainsi qu'il est dit aux articles 550 et suivants. »

<sup>1741</sup> Selon l'article 434 CPP, « Si le tribunal estime qu'une expertise est nécessaire, il est procédé conformément aux articles 156 à 166, 168 et 169. »

ou partie civile, d'en bénéficier<sup>1742</sup>. « Le trait le plus important est la contradiction dans la procédure à l'audience ; les parties sont présentes aux débats, y produisent leurs preuves et y combattent librement celles de leurs adversaires. »<sup>1743</sup> Parmi les facilités offertes aux parties, il y a bien naturellement la possibilité de comparaître en personne, d'être assisté par un avocat ou d'être représenté. La loi a aménagé les possibilités de reporter l'audience lorsque les conditions d'exercice des droits ne paraissent pas suffisamment remplies. C'est le cas lorsque l'une des parties n'a pu obtenir une décision du Bureau d'aide juridictionnelle, ou la communication de la copie de la procédure.

**606. La phase accusatoire de l'audience publique.** S'il apparaît acquis que la phase accusatoire du procès pénal correspondant à l'étape judiciaire de jugement en première instance<sup>1744</sup> constitue le moment de déclinaison maximum des droits des parties, il faut donc retenir que le choix d'orienter une procédure vers le jugement en audience constitue l'une des phases du procès<sup>1745</sup> qui permet de saisir et d'évaluer en amont de l'audience elle-même l'étendue et l'effectivité des droits auxquels les parties au procès peuvent prétendre. Cette phase contradictoire fait suite à la phase de mise en état au cours de laquelle le secret et l'écrit, caractéristiques du modèle inquisitoire, sont dominants. Cette succession de modèle crée une mixité dans le cours du procès pénal français. L'action publique tend toujours à « l'application

---

<sup>1742</sup> L'article 417 CPP dans rédaction issue de la loi du dispose que "Le prévenu qui comparait a la faculté de se faire assister par un défenseur. Si le prévenu n'a pas fait choix d'un défenseur avant l'audience, le président l'informe, s'il n'a pas reçu cette information avant l'audience, qu'il peut, à sa demande, bénéficier d'un avocat commis d'office. Si le prévenu formule cette demande, le président commet un défenseur d'office. Le défenseur ne peut être choisi ou désigné que parmi les avocats inscrits à un barreau. L'assistance d'un défenseur est obligatoire quand le prévenu est atteint d'une infirmité de nature à compromettre sa défense. »

<sup>1743</sup> MERLE et VITU, *Traité de droit criminel*, T. II (4e éd.) p. 700 n° 611 et s

<sup>1744</sup> Hormis la phase de l'instruction préparatoire au cours de laquelle les droits des parties se sont progressivement étendus au cours des décennies

<sup>1745</sup> Les débats sur l'accès des avocats à l'entier dossier de l'enquête pendant la garde à vue montrent que la problématique des droits est aussi posée en amont de la phase judiciaire du procès. Cf., notamment, la mise en place par la garde des sceaux de la mission relative à l'amélioration de la procédure d'enquête pénale, sous la présidence de Monsieur le procureur général Jacques BEAUME ; V. aussi « Le 15 mai 2014, les sénateurs puis les députés ont adopté à l'unanimité les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012. Ce texte, dont les dispositions entreront en vigueur le 2 juin 2014, comporte des avancées majeures pour les droits de la défense aux différents stades de la procédure ».

de la peine » selon l'expression de l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale. Du caractère public et oral de l'audience pénale, découle une conception de la culpabilité du prévenu comme étant la résultante du débat contradictoire, conférant des droits de la défense les plus étendus au prévenu, et qui forge la conviction du juge. Comme le souligne Stéphane CLEMENT, « pendant longtemps, les droits de la défense se sont limités à la partie centrale du procès : la phase de jugement. »<sup>1746</sup> Tout en prenant comme support le dossier d'instruction construit par le juge d'instruction ou le dossier de l'enquête menée par la police judiciaire sous la direction du procureur de la république, le débat de l'audience pénale publique remettait dans le jeu de la discussion la question de la preuve de la culpabilité ainsi que celle de la peine proportionnelle et adaptée à la personnalité du prévenu, quelles que soient les données recueillies dans le dossier soumis au tribunal. Cette logique du contradictoire dans la phase de jugement apparaissait dès lors comme un facteur d'équilibrage du procès par rapport à la phase de pré-jugement marquée par ses attributs de l'inquisitoire que sont le secret de l'enquête et de l'instruction, et l'écrit. Stéphane CLEMENT affirmait ainsi que « depuis toujours le contradictoire est consubstantiel aux droits de la défense. »<sup>1747</sup> Ce principe tout comme celui de l'égalité des armes apparaît comme un « outil fonctionnel des droits ». Le principe du contradictoire demeure encore ainsi un instrument d'appréciation de l'effectivité des droits de la défense, comme l'illustre la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation<sup>1748</sup>.

**607. La doctrine de l'accusatoire.** La doctrine de l'accusatoire du procès pénal s'est progressivement affirmée et consolidée à mesure que l'effectivité des principes du procès équitable se trouvait réalisée dans l'espace normatif pénal français<sup>1749</sup>, de sorte que l'évolution des pratiques judiciaires marquée par des apports législatifs successifs et nourri par une poussée jurisprudentielle continue, montre que la question des droits de la défense s'étend bien

---

<sup>1746</sup> Stéphane CLEMENT, *Les droits de la défense : Du principe du contradictoire à l'égalité des armes*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de Nantes, 2007

<sup>1747</sup> Stéphane CLEMENT, *Les droits de la défense : Du principe du contradictoire à l'égalité des armes*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de Nantes, 2007, p.11

<sup>1748</sup> Cass. Crim., 9 avril 2014, N° de pourvoi n° 13-80067 14-80018.

<sup>1749</sup> Paul MATHONNET, « Le procès équitable dans l'espace normatif pénal français », [www.http://halsh.archives-ouvertes.fr](http://halsh.archives-ouvertes.fr)

désormais en amont de la phase de jugement pour irriguer aussi la phase d'enquête policière, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision du 11 août 1995<sup>1750</sup>.

**608. Vers un modèle accusatoire de l'enquête pénale ?** Le rapport BEAUME avait suggéré des innovations en faveur du contradictoire au cours de la phase d'enquête policière. Sous l'impulsion des directives européennes, les dernières réformes législatives adoptées ces deux dernières années tendent à amorcer un virage accusatoire au cours de l'enquête. La loi du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du parlement européen et du conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales a introduit dans le code de procédure pénale diverses dispositions en faveur des personnes mises en cause. Il en est ainsi de la généralisation de la notification écrite de certains droits lors des auditions, même en dehors de toute mesure de garde à vue. Plus largement, cette loi a étendu le droit d'accès à l'information des personnes mises en cause pendant l'enquête pénale.<sup>1751</sup> La loi du 3 juin 2016 a complété ces dispositions en élargissant les possibilités de demandes d'actes avant toute orientation de la procédure par le procureur de la République.

**609. Le caractère mixte du procès pénal français.** Cette mixité du procès pénal alliant inquisitoire et accusatoire faisait l'originalité du procès pénal français. Cette originalité du procès pénal français demeure, mais elle connaît des évolutions dans deux directions. D'une part, un mouvement en faveur d'une extension des garanties offertes aux parties dans la phase pré-judiciaire s'est amorcé et se poursuit au cours de la dernière décennie, au moins depuis la loi du 15 juin 2000. Ce mouvement d'extension des droits garantis au justiciable marque l'affermissement de ce que Jean-Paul JEAN appelle « le modèle garantiste du procès pénal. »<sup>1752</sup> D'autre part, et parallèlement à ce mouvement en faveur des droits, ce monolithisme du procès pénal s'est progressivement transformé en une multitude de procédés de traitement. Du coup, comme le souligne Jean DANET, « l'unité du rituel disparaît donc en

---

<sup>1750</sup> Cons. Cons. Décision du 11 août 1993, n°93-326

<sup>1751</sup> TA n°337, projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du parlement européen et du conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ; Loi n°2014- du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, JORF n°0123 du 28 mai 2014 page 8864

<sup>1752</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, éd. La Découverte, coll. « repères » ; V. aussi Jean-Paul CERE, *Procédure pénale d'exception et droits de l'homme*, l'HARMATTAN, p.94,

première instance. »<sup>1753</sup> Mais, derrière l'éclatement de l'unité du rituel du procès pénal, se profile également la traduction, dans les procédés de jugement, de la diversification des fonctions assignées au procès pénal : entre rétribution, participation du justiciable et accompagnement social du justiciable.

Le projet ordinaire est donc toujours le modèle de procès pénal le plus répandu. En 2016, plus de la moitié<sup>1754</sup> des poursuites correctionnelles exercées devaient conduire au jugement de l'affaire à l'audience publique. Pour autant, un nombre important de condamnations est prononcé selon l'un des procédés qui ne prévoient pas ou qui n'exigent pas la comparution du prévenu devant le juge. Ces procédés constituent le modèle du procès administratif.

## 2).- LE PROCES ADMINISTRATIF

**610. Aux origines des procédés de traitement administratifs des infractions.** On trouve la trace, dès 1926, de l'utilisation dans le système pénal du procédé de l'amende forfaitaire qui permet, selon l'expression de Jean-Paul CERE<sup>1755</sup>, « sans intervention du juge pénal, de régler sur-le-champ l'amende auprès de l'agent verbalisateur, du moins lorsque ce dernier était muni d'un carnet à souche. » Ce « jugement de type administratif » avait été institué par un décret-loi du 28 décembre 1926 intitulé « décret concernant l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques. »<sup>1756</sup> Le procédé de l'amende forfaitaire pour la répression de certaines contraventions des quatre premières classes réglementairement énumérées est régi désormais par les articles 529 et suivants du code de procédure pénale. L'amende forfaitaire a démontré son efficacité notamment dans le domaine des contraventions routières pour lesquelles l'article 529 -7 et suivants du code de procédure pénale en fait le mode de poursuite ordinaire. Le constat est aujourd'hui fait que « la procédure d'amende forfaitaire est destinée à accroître l'efficacité de la répression dans le domaine des contraventions des quatre premières classes pour lequel s'est développé un contentieux de masse auquel l'institution judiciaire ne pourrait faire face si tous les prévenus devaient être

---

<sup>1753</sup> J. DANET, « Quel rituel judiciaire ? », *Les Cahiers de la justice*, 4/2013

<sup>1754</sup> Source : Cadres du Parquet - Infocentre SID

Unité de compte : Nombre d'affaires

<sup>1755</sup> Jean-Paul CERE, « Amende forfaitaire », *Répertoire de droit pénal et procédure pénale*, n°1 à 3, Dalloz

<sup>1756</sup> JO 30 décembre 1926

convoqués devant un tribunal pour y être jugés. La problématique de cette procédure est de parvenir à un maximum d'efficacité sans priver les personnes mises en cause du droit d'accès à un tribunal. »<sup>1757</sup>

**611. La transaction pénale.** Un autre procédé de traitement administratif des infractions appelé à connaître un développement important est constitué par la procédure de transaction pénale prévue pour certaines infractions par le code de procédure pénale<sup>1758</sup> et par des lois spéciales. Il en est ainsi, par exemple, de certaines infractions des services publics de transports terrestres régies par les articles 529-3 et suivants du code pénal ou des infractions au code de l'environnement régies par le code de l'environnement<sup>1759</sup>, le code de la consommation<sup>1760</sup> ou le code de commerce<sup>1761</sup>.

**612. L'ordonnance pénale comme modèle du procès administratif.** En plus de ces procédés de traitement administratifs des infractions que sont l'amende forfaitaire et la transaction, c'est surtout le mécanisme de l'ordonnance pénale contraventionnelle instituée par la loi du 3 janvier 1972<sup>1762</sup>, tout en « pérennisant » la procédure de l'amende forfaitaire créée en 1926, qui constitue l'amorce du mouvement de simplification et de déritualisation de la phase de jugement. L'évolution ultérieure aboutissait à l'extension du champ de l'ordonnance pénale à certains délits à partir de la loi du 9 septembre 2002.

**613. L'ordonnance pénale délictuelle.** La procédure dite « simplifiée » de l'ordonnance pénale a connu des modifications successives depuis son adoption en 1972. En effet, le texte originel en réservait le recours pour les seules contraventions commises par des personnes

---

<sup>1757</sup> Conseil constitutionnel, Commentaire, Décision n°211-162 QPC du 16 septembre 2011, Société WOCAWATT, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011162QPC>

<sup>1758</sup> Le nouvel article 41-1-1 du code de procédure pénale issu de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales stipule que « l'officier de police judiciaire peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et sur autorisation du procureur de la République, transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite ... »

<sup>1759</sup> Art. L.173-2 du code de l'environnement

<sup>1760</sup> Art. L.121-1, L311-35, L3121-32 à L312-35 du code de l'environnement

<sup>1761</sup> Art. L.310-5 et L310-6 du code du commerce

<sup>1762</sup> Loi n°72-5 du 3 janvier 1972 tendant à simplifier la procédure pénale applicable aux contraventions.

majeures<sup>1763</sup>. S'agissant de cette ordonnance pénale contraventionnelle, la seule modification subie par l'article 524 du code de procédure pénale qui en fixe le régime concerne le remplacement de l'expression « auteur d'une contravention punie d'un emprisonnement supérieur à dix jours ou d'une amende excédant 3000F » par les mots « auteur d'une contravention de la cinquième classe », par l'article 44 de la loi du 16 décembre 1992<sup>1764</sup>, dans le sillage de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal. Le champ d'application de ce mode de poursuites a été ouvert aux délits dès la loi du 9 septembre 2002<sup>1765</sup>. Cette loi du 9 septembre 2002<sup>1766</sup> a institué aux articles 495 et suivants du code de procédure pénale le régime juridique et procédural de l'ordonnance pénale délictuelle. Cette première extension de la procédure de l'ordonnance pénale aux délits était limitée à certains délits prévus par le code de la route. La loi dite PERBEN II du 9 mars 2004 a modifié l'article 495 du code de procédure pénale pour étendre la possibilité de recours l'ordonnance pénale aux délits « en matière de réglementations relatives aux transports terrestres. »<sup>1767</sup> « dans un le souci de désengorger les tribunaux correctionnels car elle supprime le temps d'audience. »<sup>1768</sup>

**614. L'économie de l'ordonnance pénale.** L'économie de la procédure d'ordonnance pénale réside donc dans la suppression de la phase de jugement. En cela, elle constitue une procédure dite abrégée, réduite ou allégée. Elle est également une procédure simplifiée, non seulement parce que la loi la qualifie ainsi, mais surtout parce que l'intervention du juge se limite à la validation de la peine requise par le ministère public sans qu'il ne puisse y avoir lieu un débat sur la culpabilité du prévenu. La circulaire de la Chancellerie du 28 juillet 2004 relative au renforcement de la lutte contre la délinquance routière présente l'ordonnance pénale comme un outil de maîtrise des flux des contentieux de masse que constituent les délits routiers. La modification du 2 août 2005<sup>1769</sup> permettait le recours à l'ordonnance pénale y

---

<sup>1763</sup> Article premier de la loi du 3 janvier 1972 créant le chapitre II du titre III du livre II (de la procédure simplifiée) du code de procédure pénale.

<sup>1764</sup> Loi n°92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, JO du 23 décembre 1992, p.17568

<sup>1765</sup> Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, article 42, op. cit

<sup>1766</sup> Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002

<sup>1767</sup> Article 135 de la loi PERBEN II

<sup>1768</sup> Frédéric DESPORTES et Laurence LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, Economica, 2009, op cit

<sup>1769</sup> Loi n°2005-882 du 2 août 2005, article 54, JO du 3 août 2005.

compris pour les contraventions connexes aux délits routiers, ainsi que pour les délits prévus par le code de commerce et non punis par une peine d'emprisonnement. La loi du 5 mars 2007<sup>1770</sup> ajoutait à la liste des délits poursuivables selon la procédure de l'ordonnance pénale, certains délits prévus par le code de la construction et de l'habitation ainsi que le délit d'usage de produits stupéfiants prévu par le code de la santé publique. Enfin, l'article 26 de la loi du 13 décembre 2011<sup>1771</sup> a étendu le champ du recours à la procédure de l'ordonnance pénale délictuelle à quatorze délits ou catégories de délits. Cette extension massive du champ de l'ordonnance pénale en matière délictuelle devrait, nécessairement et fil des années, entraîner une modification de la structure de la réponse pénale dans la mesure où les infractions désormais admissibles à cette procédure font partie des infractions les plus courantes.

**615. L'amende forfaitaire délictuelle.** La loi du 18 novembre 2016<sup>1772</sup> a étendu la procédure de l'amende forfaitaire à certains délits limitativement énumérés. Les articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale définissent le régime de ce nouveau dispositif qui entrera en vigueur en juillet 2018. Il s'agit du délit de conduite d'un véhicule sans être titulaire du permis de conduire prévu à l'article L.221-1 du code de la route et du délit de défaut d'assurance prévu à l'article L.324-2 du code des assurances.

L'institution de cette amende forfaitaire en matière délictuelle illustre la logique du modèle administratif du procès pénal poussé à l'extrême<sup>1773</sup>. Dans ce modèle, le délit constaté par moyen électronique sera traité par le centre de traitement situé à Rennes, sous le contrôle du procureur de la République de Rennes.

**616. Le modèle du procès administratif validé par le Conseil constitutionnel.** Conforme à sa jurisprudence, le conseil Constitutionnel a estimé que la procédure de l'ordonnance pénale offrait des garanties suffisantes en matière de droit de la défense du prévenu.<sup>1774</sup> Le caractère administratif de ce type de procédés résulte du fait que la réponse judiciaire échappe au

---

<sup>1770</sup> Loi n°2007-297 du 5 mars 2007, JO du 7 mars 2007

<sup>1771</sup> Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011

<sup>1772</sup> Jean-Paul CERE, « Amende forfaitaire », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, octobre 2017, n°52 à 62

<sup>1773</sup> Pierre JANUEL, « Les embuches de la forfaitisation du délit d'usage de stupéfiants », *Dalloz actualité*, 26 janvier 2018

<sup>1774</sup> CC.n°2002-461, 29 août 2002

formalisme traditionnel du procès et que les personnes poursuivies ne comparaissent pas devant le juge.

**617. Le jugement sur dossier.** Dans le cadre du procès de type administratif, le juge statue sur simple dossier préconstitué avant sa saisine. Le traitement de type administratif concerne principalement les contentieux de masse<sup>1775</sup> pour lesquels l'institution de barèmes de sanctions facilite l'écoulement de flux. « Le rituel judiciaire ne serait plus perçu comme nécessaire pour les contentieux de masse et/ou non complexes, la réponse pénale relevant pour l'essentiel des autorités de constatation et d'une procédure quasiment administrative, d'un traitement simplifié contrôlé ou mis en œuvre par le parquet. »<sup>1776</sup> Il s'agit principalement d'un travail de validation des choix opérés par le procureur de la République, y compris en ce qui concerne la nature et le *quantum* de la peine ou de la mesure à infliger au prévenu.

**618. Un procès sans comparution du prévenu.** Le 1<sup>er</sup> novembre 2013, le site internet « Libération.fr » publiait un article intitulé : « peut-on être condamné sans procès (et par courrier) ? »<sup>1777</sup> L'auteur de l'article demandait, « En 2002, la loi a permis de juger les délits prévus par le code de la route sans audience, sans débat contradictoire et sans avocat: cette décision s'appelle l'ordonnance pénale. Dix ans plus tard, cette justice simplifiée occupe une place considérable dans le système judiciaire français, alors qu'elle fait toujours débat : peut-on garantir les droits de la défense, quand on juge sans les prévenus ? ». Cet article analysait l'apport de la procédure d'ordonnance pénale plus de dix ans après son extension aux délits routiers par la loi du 9 septembre 2002. La comparution du prévenu à l'audience de jugement est considérée par la Cour européenne des droits de l'homme comme un élément essentiel dans la garantie du principe du contradictoire. La CEDH a notamment affirmé que « la comparution d'un prévenu revêt une importance capitale en raison tant du droit de celui-ci à être entendu que de la nécessité de contrôler l'exactitude de ses affirmations et de les confronter avec les dires de

---

<sup>1775</sup> V. Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 26 juillet 2014, URL. <http://champpenal.revues.org/8715>

<sup>1776</sup> Virginie GAUTRON, « Michel Massé, Jean-Paul Jean et André Guidicelli (dir.), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines.* », *Champ pénal/Penal field* [Online], Vol. VII | 2010, *Online since 23 February 2010, connection on 26 September 2016.* URL : <http://champpenal.revues.org/7709> ; DOI : 10.4000/champpenal.7709

<sup>1777</sup> Sonia FAURE, « Peut-on être condamné sans procès (et par courrier) ? » <http://www.liberation.fr/societe/>

la victime, dont il y a lieu de protéger les intérêts, ainsi que des témoins ; dès lors, le législateur doit pouvoir décourager les absences injustifiées aux audiences. »<sup>1778</sup> Pour autant, l'évolution de la jurisprudence<sup>1779</sup> et de la loi<sup>1780</sup>, sous l'impulsion de la Cour européenne des droits de l'homme, a permis d'admettre la représentation du prévenu devant le tribunal correctionnel.

Dans ce contexte, les dispositifs qui organisent le jugement sans comparution du prévenu constituent des dispositifs dérogatoires par rapport au principe de la comparution posé par les textes. Le procès sans comparution du prévenu est un procès de type administratif. Sa vocation première est d'induire une simplification dans le traitement de la procédure. La décision judiciaire est rendue sans que le prévenu ait été confronté au juge. Il s'agit de la caractéristique principale de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale. Les réquisitions d'ordonnance pénale prises par le procureur sont soumises à validation du juge. Ce dernier se détermine sans débat contradictoire et sur la base de la seule enquête policière. L'ordonnance rendue par le juge est non motivée. Elle est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception. Elle peut également être notifiée selon d'autres modalités : par greffier ou par délégué du procureur. Dans bien des cas, de véritables audiences de notification sont organisées créant ainsi de nouveaux rituels judiciaires. Un système d'ordonnance pénale existe aussi dans d'autres pays européens comme l'Allemagne et le Luxembourg<sup>1781</sup> et en Suisse<sup>1782</sup>.

**619. Le modèle administratif du procès pénal dans d'autres pays européens.** Selon une étude sénatoriale de 1997 portant sur « les caractéristiques du procès pénal », « en Angleterre et au Pays de Galles, en Italie et aux Etats-Unis, il s'agit essentiellement de procédures de jugement sommaire, pour les infractions les moins graves, ou de transactions pénales, lorsque l'accusé accepte de plaider coupable. L'Italie envisage d'ailleurs d'instaurer une nouvelle forme de transaction pénale afin d'élargir cette pratique à une majorité d'affaires et de désengorger les tribunaux les tribunaux. En Allemagne, l'ordonnance pénale permet qu'environ 30 % des

---

<sup>1778</sup> CEDH, 14 juin 2001, *Medenica c. Suisse*, requête n° 20491/92, § 54 ; CEDH ; arrêt *Van Pelt* du 3 mai 2000

<sup>1779</sup> Cass. ass. plén., 2 mars 2001, n° 00-81.388

<sup>1780</sup> V. articles 410 et suivant du CPP tels qu'issus de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 - art. 133 JORF 10 mars 2004

<sup>1781</sup> Michel FRANCHIMON, Ann JACOBS, Adrien MASSET, *Manuel de procédure pénale*, LARCIER, 3è édition, p.103

<sup>1782</sup> André KUHN, Joëlle VUILLE, *La justice pénale – La sanction selon les juges et selon l'opinion publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2010

affaires soient jugées au moyen d'une procédure écrite. Par ailleurs, les solutions négociées informelles sont de plus en plus utilisées. »<sup>1783</sup>

Le développement du modèle administratif du procès pénal s'accompagne, en parallèle, d'autres formes de procès qui ont pour finalité de favoriser une démarche participative et/ou négociée de la part du prévenu.

### 3).- LE MODELE PARTICIPATIF OU NEGOCIE DU PROCES PENAL

**620. Le modèle participatif du procès pénal.** L'idée d'un modèle de justice pénale négocié ou participatif se traduisant par une forme de contractualisation ou d'adhésion du prévenu à la sanction pénale est l'une des évolutions marquantes du procès pénal français au cours des deux dernières décennies. Le modèle participatif engendre le procès consensuel dans lequel la condition préalable consiste dans le recueil de la reconnaissance de culpabilité du prévenu ainsi que l'acceptation de la sanction proposée. La composition pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité sont les prototypes de ce modèle de procès.<sup>1784</sup>

**621. Une forme de contractualisation.** Les notions de justice pénale négociée et de contractualisation de la justice pénale ont fait leur apparition dans les travaux consacrés à la justice pénale au cours des dernières années<sup>1785</sup>. L'émergence des idées de consentement, de conciliation, de proposition et d'acceptation de la peine constitue ainsi, sur le plan de l'analyse du procès pénal, une donnée non négligeable de l'évolution du droit pénal contemporain. Cette évolution paraît très clairement liée au constat des difficultés de la justice pénale à faire face à l'afflux des procédures et à l'encombrement des tribunaux<sup>1786</sup>. La composition pénale, puis la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité sont les procédures emblématiques de la justice pénale négociée ou contractualisée. Ainsi, la contractualisation de la justice pénale

---

<sup>1783</sup> Sénat, *Les caractéristiques du procès pénal - Etude de de législation comparée* n°25 – 1 juin 1997

<sup>1784</sup> La médiation pénale participe aussi également de l'idée d'associer les protagonistes de l'affaire pénale à sa résolution concertée.

<sup>1785</sup> V. notamment L. CADIET et RICHER L. (dir. de), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, ALT-MAES F., « La contractualisation du droit pénal. Mythe ou réalité ? », *RSC* 2002, p.501 ; TULKENS F., « La justice négociée », *CRIDP*, n°37 - 1995

<sup>1786</sup> Pierre COUV RAT, « La contractualisation de la justice : jusqu'où aller ? [En matière pénale, en général] », in Loïc CADIET, Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'État*, Paris, PUF, 2003, p. 198-205.

serait d'abord la résultante de logiques gestionnaires, la suppression ou l'allègement de l'intervention du juge apparaissant comme un facteur d'allègement des coûts et de simplification de la justice pénale.

**622. Justice pénale négociée et efficacité du système répressif.**<sup>1787</sup> La contractualisation du procès pénal définie à la fois comme « mode d'administration » et comme modalité coopérative et « consensuelle » d'élaboration de la décision judiciaire constitue l'un des éléments qui participent de la quête de la qualité de la justice et de son efficacité.<sup>1788</sup> Le professeur Loïc CADIET indiquait que « le modèle du procès coopératif entend dépasser l'opposition entre la conception accusatoire du procès, conçu comme la chose des parties, et la conception inquisitoire du procès, conçu comme la chose du juge »<sup>1789</sup>. La contractualisation « poursuit de nombreux objectifs : désencombrement des juridictions répressives, réduction du nombre de classement sans suite « secs », humanisation de la justice pour des faits estimés peu graves, solutions estimées plus socialisantes. »<sup>1790</sup> Ces objectifs associent des impératifs de gestion (évacuation des flux) à des valeurs attachées à l'idéal de justice (écoute du justiciable, insertion sociale, adhésion aux principes civiques, procès équitable...). « Les procédures fondées sur une reconnaissance préalable de culpabilité permettant de réaliser un gain de temps et d'argent s'inscrivent donc parfaitement dans le mouvement d'accélération de processus judiciaire observé car leur mise en œuvre implique la suppression ou la réduction de certaines phases du processus pénal. »<sup>1791</sup>

**623. Contractualisation et effectivité des décisions judiciaires.** « La contractualisation se manifeste bien alors comme une méthode essentielle d'administration de la justice, au service de la gestion et de la décision »<sup>1792</sup>. La recherche du consentement s'explique par le souci de

---

<sup>1787</sup> François MOLINS, « Plaidoyer pour le “plaider coupable” : des vertus d'une peine négociée », *AJ pénal* 2003, P.61

<sup>1788</sup> Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (sous la dir. de), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, 14 juin 2012

<sup>1789</sup> Loïc CADIET, « Pour une théorie générale du procès », *Ritsumeikan Law Review*, No. 28, 2011

<sup>1790</sup> Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (sous la dir. de), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, 14 juin 2012

<sup>1791</sup> Akila TALEB, « Les procédures de reconnaissance préalable de culpabilité : étude comparée des justices pénales française et anglaise », *RSC* 2014 p.886

<sup>1792</sup> Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (sous la dir. de), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, 14 juin 2012

garantir l'effectivité des décisions entreprises en partant du postulat qu'une procédure à laquelle a consenti le prévenu a plus de chance d'aboutir sans contestation et, ainsi, à produire les effets escomptés. Le rapport sénatorial présenté par François ZOCCHETTO relevait, en 2005, que « le succès de la CRPC s'explique surtout par l'intérêt suscité par cette procédure, conformément au double objectif poursuivi par le législateur, d'une part, pour mieux répondre au besoin d'une justice plus humaine et mieux comprise, d'autre part, pour alléger les audiences correctionnelles classiques des contentieux les moins complexes et les plus répétitifs. »<sup>1793</sup> Aude VALOTEAU souligne, pour sa part et à juste titre, que « de la même manière que la composition pénale consacre une autre manière d'appliquer le principe de l'opportunité des poursuites, le jugement sur reconnaissance préalable de culpabilité a inventé une autre manière de juger. Il n'est donc pas exagéré de parler d'une révolution. »<sup>1794</sup>

**624. Un modèle visant l'adhésion du prévenu à la décision pénale.** Le modèle du procès pénal négocié « serait [alors] organisé autour de la reconnaissance préalable de culpabilité de l'intéressé et distinguerait les affaires dans lesquelles la culpabilité est avouée de celles dans lesquelles la culpabilité est contestée. »<sup>1795</sup> La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ainsi que la composition pénale sont globalement appréhendées comme des procédures qui introduisent dans le système pénal français une dose de négociation et de contractualisation. Ce mouvement de contractualisation serait propulsé par des écoles de pensée d'inspiration libérale, « communautarienne » ou du modèle dit thérapeutique<sup>1796</sup>.

**625. L'adhésion du prévenu et procès équitable.** La condition de l'accord préalable, et donc de l'adhésion possible, du prévenu, qui est primordial en matière de composition pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité marque une forme d'aspiration démocratique de participation aux décisions qui le concernent sur le terrain judiciaire. Mais, au-

---

<sup>1793</sup> Rapport n° 409 (2004-2005) de M. François ZOCCHETTO, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 20 juin 2005 dans le cadre de la préparation de la loi n° 2005-847 du 26 juillet 2005 « précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité publiée » au Journal Officiel du 27 juillet 2005

<sup>1794</sup> Aude VALOTEAU, « Le jugement sur reconnaissance préalable de culpabilité : une autre procédure de jugement ou une autre manière de juger ? », *Droit pénal* n° 5, Mai 2006, étude

<sup>1795</sup> Akila TALEB, « Les procédures de reconnaissance préalable de culpabilité : étude comparée des justices pénales française et anglaise », *RSC* 2014 p.886

<sup>1796</sup> V. Charles JARROSSON, « La contractualisation de la justice jusqu'ou aller ? », in L. CADIET et L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice*, PUF 2003, p185

delà de ces procédures dites alternatives que sont la composition pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, dans lesquelles la collaboration du prévenu est une condition de validité et d'effectivité des décisions prises, l'idée est émise que les principes du procès équitable qui tendent notamment à favoriser l'activisme de toutes les parties au procès, contribuent au caractère participatif du procès pénal dans sa configuration accusatoire. Hervé HENRION souligne ainsi que « H. JUNG a, par conséquent, raison de préciser que le noyau dur du procès équitable favorise la participation des parties (au sens large) à l'orientation de la procédure. »<sup>1797</sup>

**626. La troisième voie et le consentement du prévenu.** Les réponses pénales de la troisième voie ont notamment cette particularité de reposer sur le consentement plus ou moins clairement exprimé par la personne concernée. Qu'il s'agisse de la médiation pénale, du classement sous condition ou de l'injonction de soin, la personne concernée doit accepter la mesure préconisée ou, au mieux, adhérer au principe de la mesure pour en garantir l'effectivité. Même le simple rappel à la loi décidé par le procureur de la République et administré par l'OPJ ou le délégué du procureur suppose, au minimum, un acquiescement à la mesure par la personne concernée.

**627. L'enjeu du consensualisme dans le processus pénal.** Le recueil du consentement du prévenu change la perspective de l'intervention du ministère public chargé d'orienter la procédure en tant que vecteur d'une nouvelle pénalité. Selon la formule de Dan KAMINSKI, « les procédures diversifiées gérées par le ministère public et/ou le tribunal requièrent de recueillir le consentement du justiciable afin de blanchir légalement le détournement du cours normal de la répression ou d'éviter formellement la violation des droits fondamentaux. »<sup>1798</sup> Cette assertion véhicule l'idée selon laquelle le recueil du consentement préalable à la mise en œuvre de certaines procédures dites de la troisième voie a pour vocation de tenter de rétablir le déséquilibre induit par cette mise en œuvre au regard de la garantie des droits fondamentaux. Il s'agirait aussi d'introduire dans le schéma procédural du traitement des infractions une dimension contractuelle et responsabilisante. Ainsi, le justiciable s'engagerait dans un « contrat judiciaire avec l'institution ». Le succès du processus de pénalisation dépendrait du respect des engagements pris par le justiciable, donc de sa responsabilité. Le

---

<sup>1797</sup> Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.27

<sup>1798</sup> F. DEPREZ op. cit

débat parlementaire préalable à la mise en place de la procédure de composition pénale avait très clairement mis en évidence cette dimension de l'adhésion de la personne concernée à la mesure proposée. D'ailleurs, ces travaux parlementaires annonçaient les évolutions législatives vers la mise en place d'un certain « plaider-coupable à la française » qui devaient aboutir à la CRPC en 2004. Le rapport du sénateur FAUCHON précisait à ce sujet que « ... cette nouvelle forme d'alternative aux poursuites constitue un premier pas vers la mise en œuvre d'une forme de " plaidé coupable ". Votre rapporteur considère que le " plaidé coupable " constitue une piste qui ne doit pas être négligée dans la recherche d'une solution à l'engorgement de la justice pénale. Il y voit en outre le germe d'une conception nouvelle, plus humaniste de cette justice. »<sup>1799</sup>

**628. Consentement à la sanction et domination sociale.** D'un point de vue théorique, Dan KAMINSKI<sup>1800</sup> voit dans la dialectique du consentement du justiciable aux mesures pénales proposées dans le cadre des procédures alternatives une nouvelle forme d'assujettissement à l'ordre social dominant dès lors que « le bris d'allégeance » par le justiciable conduirait inévitablement à « l'incarcération ultérieure de ce dernier (le vieil ordre social) ». L'intérêt de cette analyse tient au lien qu'elle établit entre les évolutions de l'ordre social et la diversification des modalités de la répression pénale. Si ce lien peut ainsi être admis, la question essentielle demeure celle des « objectifs ou fonctions » que s'assigne le système pénal à travers ces évolutions. Or, ces fonctions paraissent elles-mêmes nécessairement en phase avec les évolutions de l'ordre social et consacrent une nouvelle légitimité de l'action répressive. En effet, comme le souligne Frédéric CHAUVAUD<sup>1801</sup> dans son commentaire de l'analyse de Dan KAMINSKI, « les nouvelles pratiques dites de la troisième voie ont de multiples fonctions : désengorgement, solutions alternatives, évitement de la prison, mais surtout elles incarnent l'un des enjeux de la société contemporaine : vérifier l'obéissance du justiciable ».

**629. La place de la médiation dans le traitement pénal.** le principe de l'adhésion du prévenu à l'alternative aux poursuites de façon générale et à la procédure de médiation pénale en particulier apparaît comme le modèle d'une réponse judiciaire qui vise à faciliter dans

---

<sup>1799</sup> Pierre FAUCHON op. cit

<sup>1800</sup> F. DEPREZ op. ci

<sup>1801</sup> Frédéric CHAUVAUD, in René LEVY, Laurent MUCCHELLI, Renée ZAUBERMAN (dir.), *Crime et insécurité : Un demi-siècle de bouleversements – Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'HARMATTAN 2007, p.335

beaucoup de contentieux de proximité, le rapprochement du délinquant et de la victime en les faisant contribuer à la résolution du conflit. Dans cette procédure, le rôle de l'autorité judiciaire en la personne du procureur de la République ou de ses « délégués » se limite à proposer et à organiser un espace de dialogue et à tirer toute conséquence du comportement des personnes invitées à dialoguer. Dans ce mécanisme de résolution du conflit pénal qui s'insère dans le champ vaste des modes alternatifs de règlement des conflits (MARC), le rôle prépondérant ainsi que le succès du processus appartiennent à la victime et à l'auteur de l'infraction. La médiation pénale est présentée comme un modèle de justice contributive dans lequel l'auteur de l'infraction et la victime jouent chacun un rôle actif. En termes de finalités, la médiation pénale cherche à faire émerger un accord entre la victime et le délinquant sur la réalité des faits incriminés ainsi que sur leurs conséquences individuelles et sociales. La démarche de justice restaurative<sup>1802</sup> inscrite à l'article 10-1 du code de procédure pénale par la loi du 15 août 2014<sup>1803</sup>

**630. La composition pénale comme modèle de procès consensuel.** Parmi ces alternatives aux poursuites, la composition pénale présente un sort particulier. En effet, la composition pénale « se rapproche par certains traits, d'un mode de poursuite ». Elle apparaît comme un diminutif de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>1804</sup>, bien qu'elle lui soit antérieure. En effet, l'une et l'autre des deux procédures exigent la reconnaissance par la personne mise en cause des faits reprochés ainsi que l'acceptation de la sanction proposée par le procureur de la République.

**631. La création de la composition pénale.** Dans le mouvement de transformation des modes de traitement des procédures pénales initié dans les années 1980, la loi du 23 juin 1999<sup>1805</sup> en incluant un nouvel article 41-2 dans le code de procédure pénale, a institué la procédure de composition pénale. Le rapport présenté par le sénateur Pierre FAUCHON, lors de l'examen du projet de loi ayant institué la composition pénale, indiquait que la procédure de composition devait être instituée afin de « permettre au procureur de proposer une ou plusieurs

---

<sup>1802</sup> Véronique STRIMELLE, « La justice restaurative ; une innovation du pénal ? », Champ pénal [en ligne], Séminaire Innovations pénales, mis en ligne le 29 septembre 2007, consulté le 8 avril 2018, <http://journals.openedition.org/champpenal>

<sup>1803</sup> V. Circulaire du garde des sceaux en date du 15 mars 2017

<sup>1804</sup> Ibidem, p736

<sup>1805</sup> Loi n°99-515 du 23 juin 1999

mesures à une personne majeure qui reconnaît avoir commis certains délits ou contraventions limitativement énumérés ». L'esprit d'origine consistait donc à limiter à la fois le champ d'application de la composition pénale ainsi que les mesures susceptibles d'être prononcées dans ce cadre. La composition pénale est aujourd'hui l'une des procédures les plus utilisées par les parquets<sup>1806</sup>.

**632. La tentative avortée de l'injonction pénale.** Historiquement, la composition pénale a succédé à la procédure avortée de « l'injonction pénale »<sup>1807</sup> instituée par l'article 35 de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, invalidée par le Conseil constitutionnel<sup>1808</sup>. Pour invalider ce dispositif, le Conseil constitutionnel affirmait qu'« en considérant que certaines mesures susceptibles de faire l'objet d'une injonction pénale peuvent être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle ; que dans le cas où elles sont prononcées par un tribunal, elles constituent des sanctions pénales ; que le prononcé et l'exécution de telles mesures même avec l'accord de la personne susceptible d'être pénalement poursuivie, ne peuvent, s'agissant de la répression des délits de droit commun, intervenir à la seule diligence d'une autorité chargée de l'action publique mais requièrent la décision d'une autorité de jugement (...) »<sup>1809</sup>. Cette décision du Conseil constitutionnel apportait des indications très précieuses sur la nature des mesures susceptibles d'être prononcées dans le cadre de la composition ainsi que sur le rôle joué par le ministère public dans la mise en œuvre de cette procédure. Les mesures prescrites dans le cadre de la composition pénale ont le caractère d'une sanction pénale. Le procureur de la République agissant dans la définition de ses mesures paraît jouer le rôle habituellement dévolu au juge dans la tradition française du procès pénal. La réserve émise par le Conseil constitutionnel et ayant abouti à l'invalidation de la procédure d'injonction pénale a été prise en compte par la loi du 23 juin 1999 qui a prévu l'intervention d'un juge pour valider la composition pénale prescrite par le procureur de la République. Toutefois, les deux principes énoncés dès 1995 ont été maintenus, à savoir la mise en œuvre laissée dans les mains du procureur de la République

---

<sup>1806</sup> Les compositions pénales représentent 12,3% de l'ensemble des alternatives aux poursuites prononcées en 2008 et 5,2 de l'ensemble des réponses pénales données par les parquets (cf. Observatoire de la justice pénale, chiffres nationaux 1998-2008)

<sup>1807</sup> DC du 2 février 1995 ; v. aussi Claire SAAS, « De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur », *RSC* 2004, p.827

<sup>1808</sup> CC. 95-360 du 2 février 1995, J.O. du 7 février 1995, p.2097. Le conseil constitutionnel reprochait à la procédure d'injonction pénale l'absence d'intervention d'un juge au cours de cette procédure.

<sup>1809</sup> *Idem*

et le consentement préalable de la personne concernée. Le procureur de la République reste donc l'acteur principal de la composition pénale car, comme le prédisait le rapport du sénateur FAUCHON, dans la majorité des cas la validation par le juge des mesures de composition pénale revêt « un caractère formel. »<sup>1810</sup>

**633. Les objectifs de la mise en place de la composition pénale.** La mise en place de la composition pénale en 1999<sup>1811</sup> répondait à la double préoccupation de donner au parquet un nouvel outil efficace pour faire face à l'encombrement des tribunaux et d'agir sur la tendance croissante du taux de classement sans suite des procédures pénales. La dualité des objectifs assignés à la composition pénale est très clairement exprimée par le rapport déposé par le sénateur FAUCHON au nom de la commission des lois.<sup>1812</sup> La procédure de composition pénale a connu une extension continue tant du point de vue du champ des infractions visées que de celui des mesures susceptibles d'être prononcées. Dans sa version initiale, la composition pénale n'était possible que pour des infractions limitativement énumérées alors par le premier alinéa de l'article 41-2. De même, en plus de l'amende composition, seules trois types de mesures pouvaient être prononcées à savoir : le dessaisissement au profit de l'Etat de l'objet ayant servi à la commission de l'infraction, la remise au greffe du permis de conduire ou du permis de chasser et, l'accomplissement d'un travail non rémunéré.

**634. Les spécificités de la composition pénale.** La composition pénale est analysée comme la première procédure négociée instituée en France sur le plan pénal<sup>1813</sup>. Il est en effet établi que le législateur entendait mettre en place, à travers la composition pénale, la première

---

<sup>1810</sup> Rapport n°486 (97-98) de M. FAUCHON au nom de la commission des lois du Sénat, « Alternatives aux poursuites, renfort de l'efficacité de la procédure pénale et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef »

<sup>1811</sup> Loi n°99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, JORF n°144 du 24 juin 1999 page 9247

<sup>1812</sup> Rapport n°336 de M. FAUCHON au nom de la commission des lois, Sénat, 5 mai 1998, p.18 « La nouvelle mesure de composition pénale, prévue dans le présent projet de loi, est susceptible d'avoir des effets très positifs sur le fonctionnement de notre justice. Elle permettra en effet de donner une réponse pénale à un grand nombre d'infractions qui ne sont actuellement pas poursuivies. Elle peut également contribuer à alléger le rôle de certains tribunaux correctionnels sans pour autant que cette évolution puisse être qualifiée de laxiste. Elle peut enfin contribuer à réduire le nombre de mises en détention provisoire. »

<sup>1813</sup> V. notamment, Françoise ALT-MAES, « La contractualisation du droit pénal : Mythe ou réalité ? », *Revue de science criminelle*, 2002, p.501

ébauche d'une procédure de plaider-coupable à la française. Le sénateur FAUCHON<sup>1814</sup> indiquait très clairement que « cette nouvelle forme d'alternative aux poursuites constitue un premier pas vers la mise en œuvre d'une forme de plaider-coupable. » Il ajoutait que « le plaider-coupable constitue une piste qui ne doit pas être négligée dans la recherche d'une solution à l'engorgement de la justice pénale ». L'évolution ultérieure qui aboutira à la mise en place de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en 2004 permet d'établir une continuité de conception entre la composition pénale et la CRPC<sup>1815</sup>.

**635. L'inscription de la composition pénale au bulletin n°1 du casier judiciaire.** La loi du 9 septembre 2002 a prescrit l'inscription de la composition pénale au bulletin n°1 du casier judiciaire. L'article 71 de la loi PERBEN II a supprimé l'énumération des infractions concernées en ouvrant la composition pénale aux contraventions et à tous les délits punis d'une peine d'amende et/ou d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au plus. La palette des mesures susceptibles d'être prononcées a également été étendue. La loi du 26 janvier 2005<sup>1816</sup> a ouvert au président du tribunal de grande instance la possibilité de désigner tout juge du tribunal ou un juge de proximité pour valider les compositions pénales, tandis que celles des 12 décembre 2005<sup>1817</sup> et 4 avril 2006<sup>1818</sup> ont successivement complété les mesures applicables en cas de violences intra-familiales.

Jusqu'alors réservée aux personnes majeures, la loi du 20 décembre 2007<sup>1819</sup> a, notamment, ouvert la procédure de composition pénale aux mineurs âgés de 13 ans au moins. Elle a également complété la liste des mesures possibles. Enfin, la loi du 14 mars 2011<sup>1820</sup> a, à son tour, rajouté une nouvelle mesure prononçable dans le cadre de la composition pénale ;

---

<sup>1814</sup> Rapport n°486 (97-98) de M. FAUCHON au nom de la commission des lois du Sénat, « Alternatives aux poursuites, renfort de l'efficacité de la procédure pénale et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef »

<sup>1815</sup> Claire SAAS, « De la composition pénale au plaider coupable : le pouvoir sanctionnateur du procureur de la république », *Revue de science criminelle* 2004, p827

<sup>1816</sup> Loi n°2005-47 du 26 janvier 2005, JO du 27 janvier 2005.

<sup>1817</sup> Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, JO du 13 décembre.

<sup>1818</sup> Loi n°2006-399 du 4 avril 2006, JO du 5 avril 2006

<sup>1819</sup> Loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007

<sup>1820</sup> Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 ayant rajouté la mesure de « programme de réhabilitation et de sensibilisation comportant l'installation à ses frais d'un éthylotest anti-démarrreur sur son véhicule, pour une période minimale de six mois et maximale de trois ans »

tandis que la loi du 17 mai 2011 s'est contenté de préciser la durée de la mesure thérapeutique applicable aux usagers habituels de produits stupéfiants et d'alcool.

**636. Composition pénale et poursuite pénale.** Traditionnellement et selon la définition donné par le *Lexique des termes juridiques*<sup>1821</sup>, la poursuite est « l'ensemble des actes accomplis par le ministère public, certaines administrations ou la victime d'une infraction, dans le but de saisir les juridictions répressives compétentes et d'aboutir à une condamnation du coupable ». Le procès pénal est ainsi marqué par la distinction entre la phase avant le déclenchement des poursuites et la phase postérieure au déclenchement de l'action publique qui aboutit, *in fine*, au prononcé de la sanction pénale. Or, la composition pénale échappe à ce schéma puisqu'elle permet la saisine d'un juge et l'attribution d'une sanction pénale sans que « l'action » publique n'ait été mise en mouvement. Dès lors, on perçoit une nette transformation des rôles respectifs du ministère public et du juge ainsi que de la nature de la saisine de ce dernier. Il naît, dans le contexte du procès pénal, à côté de la mission traditionnelle du juge : le jugement a une fonction nouvelle et exclusive de l'ancienne, la fonction de validation ou d'homologation de la sanction. Cette nouvelle fonction peut ou non nécessiter la mise en mouvement de l'action publique. Parallèlement, le ministère public s'installe dans une position centrale en cumulant la fonction traditionnelle de mise en mouvement de l'action publique et de définition de la sanction pénale. La composition pénale, justement, « contribue à renforcer la position centrale du parquet dans le processus pénal »<sup>1822</sup>.

**637. La composition pénale à la charnière de la poursuite et de l'alternative aux poursuites.** Bien que classée par l'article 41-1 du code de procédure pénale parmi les alternatives aux poursuites auxquelles peut recourir le procureur de la République en vertu de son pouvoir d'appréciation et d'orientation des affaires pénales, la composition pénale présente en réalité, un caractère hybride, à la fois modalité de poursuite et alternative aux poursuites<sup>1823</sup>. Ce caractère hybride se révèle autant à travers les modalités de sa mise en œuvre qu'à travers les effets de son exécution. L'aspect punitif de la composition pénale est encore plus marqué depuis que la mention de la composition pénale est portée au bulletin n°1 du casier

---

<sup>1821</sup> *Lexique des termes juridiques*, 13<sup>e</sup> édition Dalloz, p.423.

<sup>1822</sup> Philipp MILBURN, Christian MOUHANNA et Vanessa PEROCHEAU, « Controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, n°27 – 2005, p.151

<sup>1823</sup> Idem, p738 et suivantes. V. aussi Claire SAAS, « De la composition pénale au plaider coupable : le pouvoir sanctionnateur du procureur de la république », *Revue de science criminelle* 2004, p827

judiciaire<sup>1824</sup>. Sa mise en œuvre suppose, d'abord, que l'auteur de l'une des infractions définies par la loi<sup>1825</sup> reconnaisse les faits et accepte la proposition d'amende ou de mesure faite par le procureur de la République. L'amende ou la mesure n'est exécutable qu'après homologation de la proposition du procureur de la République par le juge homologateur. L'une des particularités de la composition pénale est de circonscrire les pouvoirs du juge chargé de l'homologation. En effet, face à la proposition du procureur de la République acceptée par l'auteur de l'infraction, le juge ne peut que valider ou refuser de valider. Sa marge de manœuvre est ainsi limitée à une alternative entre validation et non validation rendant l'office du juge amputé de l'une de ses prérogatives essentielles : l'appréciation des faits et la libre détermination de la sanction en fonction de la gravité de ces faits et de la personnalité de l'auteur.

**638. Le caractère hybride de la composition pénale.** « La composition pénale constitue un objet judiciaire atypique »<sup>1826</sup>. L'originalité de la composition pénale porte en elle-même son ambiguïté quant à sa nature juridique. La loi<sup>1827</sup> la range parmi les alternatives aux poursuites alors qu'elle révèle, à l'évidence, un « caractère punitif marqué »<sup>1828</sup>. La composition pénale se situerait à mi-chemin entre l'alternative à la poursuite et la poursuite.<sup>1829</sup> De fait, les travaux parlementaires démontrent à son sujet que la composition pénale tend à se situer à un niveau supérieur en termes de réponse pénale par rapport aux autres alternatives aux poursuites. En effet, selon l'exposé des motifs du projet de loi ayant institué la composition pénale, la loi tendait à « instituer une nouvelle forme d'alternative aux poursuites pour permettre à l'autorité judiciaire d'apporter à certaines formes de délinquance une réponse plus rigoureuse, sans pour autant qu'il soit nécessaire de saisir la juridiction répressive »<sup>1830</sup>. Ces travaux parlementaires mettent également en évidence le fait que la composition pénale est très clairement conçue comme un moyen de réduction des classements sans suite.<sup>1831</sup> La composition pénale se trouve

---

<sup>1824</sup> Article 768 (9°) du CPP

<sup>1825</sup> Infractions sanctionnées au plus par une peine d'emprisonnement de cinq ans.

<sup>1826</sup> Philipp MILBURN, Christian MOUHANNA et Vanessa PEROCHEAU, « controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, n°27 – 2005, p.151

<sup>1827</sup> Articles 41-2 et 41-3 du code de procédure pénale

<sup>1828</sup> BUREAU Aurore, « Etat des lieux d'un dispositif atypique : la composition pénale », *Archive de politique criminelle*, 2005, n°25, p.125

<sup>1829</sup> Jean-Olivier VIOUET et Akila TALEB, « La défense pénale devant le ministère public : les alternatives à la poursuite », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2010, n° spécial, p.135

<sup>1830</sup> Sénat, séance du 17 juin 1998, J.O Sénat, p.3302

<sup>1831</sup> M. BLESSIG parle « d'alternatives aux classements sans suite », J.O AN, séance du 6 avril 1999, p.3329

être « l'instrument d'une redéfinition des places et des fonctions des acteurs du procès pénal »<sup>1832</sup>. La place de l'avocat, bien qu'organisée, apparaît comme apportant peu d'éléments déterminants dans le déroulement du procès. De même, contrairement à la tendance générale qui tend à renforcer la place de la victime dans le procès pénal, son intervention dans la mise en œuvre de la composition pénale demeure secondaire. Selon Aurore BUREAU<sup>1833</sup>, « il est possible de se demander si la composition pénale ne pourrait pas être considérée comme un quasi-mode de poursuite en entendant la poursuite de manière plus large, c'est-à-dire en ne la liant pas systématiquement à la saisine de la juridiction répressive, mais en la comprenant comme l'infliction d'une sanction ». L'idée d'une transformation profonde induite par la composition pénale dans la compréhension du procès pénal et de ses modalités paraît indiscutable. En revanche, il semble difficile d'envisager la poursuite sans la saisine d'une juridiction. Ce qui est flagrant, à travers les évolutions que traduit la composition pénale, ce n'est pas tant l'absence de saisine du juge que la modalité de cette saisine et la finalité de celle-ci, car la composition pénale est validée par une ordonnance du juge saisi sur requête du procureur de la République. En effet, dans le schéma classique et jusqu'à l'institution de la composition pénale, la saisine du juge pénal aux fins du prononcé d'une peine dans le cadre du procès se faisait soit par acte d'huissier, soit procès-verbal, soit enfin par acte juridictionnel. En revanche, dans le cadre de la composition pénale, et ultérieurement, dans celui de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, le juge est saisi par une requête du ministère public<sup>1834</sup>. Or, on sait que la saisine du juge par requête en procédure civile pose, sur le plan théorique et pratique, notamment, la problématique de la dérogation aux règles du contradictoire. Son utilisation en procédure pénale dans le cadre de la composition pénale, de l'ordonnance pénale et de la CRPC ne soulève pourtant pas d'interrogation ni en termes de contradictoire, ni en termes de droits de la défense. Le recours au procédé de la requête répond d'abord, en réalité, à un souci de simplification qui se trouve au cœur de toutes les nouvelles procédures mises en place au cours des dernières années. Ensuite, la requête apparaît être l'articulation entre la saisine du juge -sans mise en œuvre de la poursuite – et le résultat de cette saisine – l'action du juge – qui emporte constatation de l'exercice de cette action publique et attribution d'une sanction pénale. Tout se passe comme si la requête rend implicite la poursuite.

---

<sup>1832</sup> Aurore BUREAU *op.cit.*, p.141

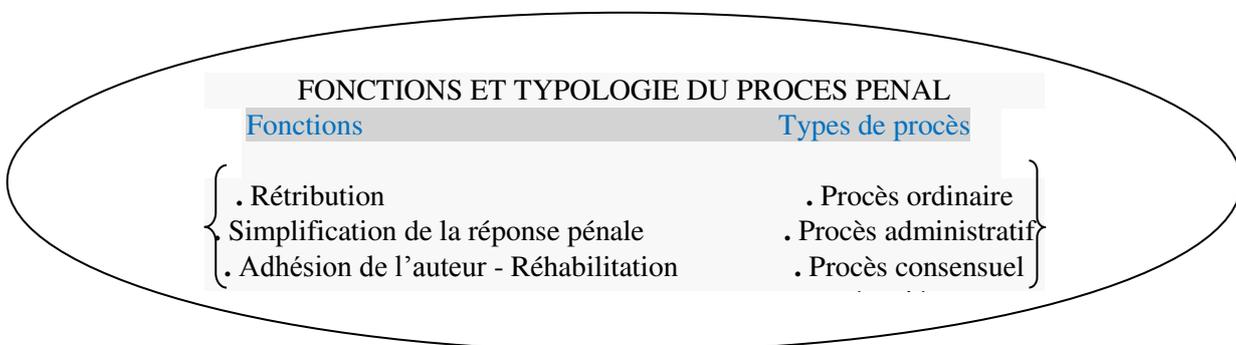
<sup>1833</sup> Aurore BUREAU, « Etat des lieux d'un dispositif procédural atypique : la composition pénale », *Archives de politique pénale*, n°27 – 2005 p.125

<sup>1834</sup> Article 41-2 alinéa5 du code de procédure pénale en ce qui concerne la composition pénale et 495-9 du code de procédure pénale en ce qui concerne la CRPC

La validation de la composition ou de l'ordonnance pénale, ou l'homologation de la CRPC, valide la poursuite latente véhiculée par la requête. La validation et l'homologation par le juge suivies ou précédées par l'acceptation de la sanction par la personne mise en cause valident la poursuite latente exercée par le ministère public avec toutes conséquences induites<sup>1835</sup>. C'est donc à juste titre que la composition pénale doit être classée parmi les procédures qu'une partie de la doctrine appelle des « poursuites alternatives »<sup>1836</sup>

**639. La dimension pratique de la nouvelle typologie du procès.** Par rapport à d'autres typologies du procès pénal dégagées par la doctrine contemporaine<sup>1837</sup>, la distinction entre procès administratif, procès consensuel ou négocié et procès ordinaire découle non pas d'une philosophie pénale nourrie par de grands débats de politique criminelle, mais plutôt de l'observation de la réalité judiciaire française au stade de son évolution actuelle après de multiples réformes législatives<sup>1838</sup> et une transformation des pratiques judiciaires. Ces éléments caractéristiques se découvrent à la fois à travers les modalités formelles du procès, c'est-à-dire à travers les « rituels »<sup>1839</sup> judiciaires conservés, allégés ou supprimés<sup>1840</sup>, mais aussi à travers le rôle dévolu aux organes du procès ainsi qu'à travers le contenu même de la réponse judiciaire.

**640. Schéma de la concordance des fonctions et des types de procès.**



<sup>1835</sup> L'exécution de la composition pénale éteint l'action publique

<sup>1836</sup> Denis SALAS et Philipp MILBURN, « Les procureurs de la république, de la compétence personnelle à l'identité collective », *Archive de politique criminelle*, 2007, n°29 – P97

<sup>1837</sup> Denis SALAS. — *Du procès pénal*, Paris, Presses universitaires de France, 1992. L'auteur identifie « les trois grands types de procès : le procès équitable, centré sur les règles de la Convention européenne des droits de l'homme, la médiation et l'inquisition » ; V. la critique de Jean PRADEL dans « D. Salas, Du procès pénal ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 44 N°3, Juillet-septembre 1992. pp. 738-739.

<sup>1838</sup> Cf. Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses, *Regards sur l'actualité* n°357, 2010, La documentation française, p.8

<sup>1839</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, Presse universitaire de Rennes, 2010

<sup>1840</sup> A. Garapon, *Bien Juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 1997

## C). LA RECONFIGURATION DE L'OFFICE DU JUGE DANS LE PROCES ADMINISTRATIF ET CONSENSUEL

**641. L'extension des possibilités de la troisième voie.** En matière d'alternatives aux poursuites, le mouvement d'extension du champ d'intervention est similaire. Entre les débuts timides des cinq mesures alternatives instituées par la loi du 23 juin 1999<sup>1841</sup>, dont la médiation pénale et le rappel à la loi, le nouvel article 41-1 du code de procédure pénale dans sa version issue de la loi du 9 juillet 2010, comporte un catalogue élargi de mesures susceptibles d'être utilisées par le procureur de la République au titre d'alternatives aux poursuites. Dans cette évolution du périmètre des mesures alternatives aux poursuites, la loi PERBEN II du 9 mars 2004 a constitué une étape importante en facilitant le recouvrement des dommages et intérêts arrêtés dans le cadre d'une médiation pénale. Les lois des 12 décembre 2005<sup>1842</sup>, 4 avril 2006<sup>1843</sup>, 5 mars 2007<sup>1844</sup> et 20 décembre 2007<sup>1845</sup> ont, en particulier, porté sur les mesures relatives au traitement des violences intrafamiliales dans le cadre de ces mesures alternatives. Ces textes ont aussi étoffé la palette des stages<sup>1846</sup> désormais disponibles.

**642. Le rôle du juge.** La place et le rôle du juge interrogent beaucoup bien au-delà de son intervention au pénal. Mais, c'est surtout à propos des changements manifestes sur les manières de répondre aux délits commis que cette interrogation est la plus marquante. En effet, le juge exerce – t – il toujours un acte de jugement lorsqu'il homologue les propositions de peines formulées par le procureur de la République et acceptées par le prévenu dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ? Le juge demeure – t – il dans sa fonction traditionnelle lorsqu'il valide des ordonnances pénales ou des mesures de composition pénale ? Pour tenter de répondre à ces questions, il convient d'abord de distinguer les procédures dans lesquelles le juge dispose de la plénitude de ses pouvoirs quel que soit leur caractère « sommaire » ou « accéléré », des procédés dans lesquels le rôle du juge se limite à un

---

<sup>1841</sup> Loi n°99-515 du 23 juin 1999

<sup>1842</sup> Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, article 35, JO du 13 décembre 2005

<sup>1843</sup> Loi n°2006-399 du 4 avril 2006, article 12, JO du 5 avril 2006

<sup>1844</sup> Loi n°2007-297 du 5 mars 2007, article 65, JO du 7 mars 2007

<sup>1845</sup> Loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007, article 26 (V).

<sup>1846</sup> Stage dans un service ou un organisme sanitaire, social ou professionnel, stage de citoyenneté, stage de sensibilisation à la sécurité routière, stage de responsabilité parentale, stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants

contrôle et une validation de décisions formalisées sous l'autorité du procureur de la République.

**643. L'office du juge dans les procédures alternatives.** On range parmi les procédures alternatives classées sous le vocable de « procédures sommaires »<sup>1847</sup> ou « accélérées », la procédure de comparution immédiate, celle de convocation par procès-verbal, prévues aux articles 393 et suivants du code de procédure pénale, ainsi que celle de l'ordonnance pénale<sup>1848</sup>. Malgré les caractéristiques propres à chacune de ces trois procédures, les deux premières impliquent une comparution devant la juridiction de jugement dans un délai maximum légalement fixé<sup>1849</sup>. La dernière était une procédure de jugement sans comparution ni débat contradictoire, le juge dispose dans ces trois procédures d'un pouvoir de jugement plein.

**644. Relaxe ou condamnation en matière d'ordonnance pénale.** Si, dans le cas de la composition pénale et de la CRPC, le juge peut ne pas valider ou homologuer, dans le cas de l'ordonnance pénale, la loi ne qualifie pas la nature de l'intervention du juge saisi de réquisitions d'ordonnance pénale. Les deux premiers alinéas de l'article 495-1 CPP disposent que « le ministère public qui choisit la procédure simplifiée communique au président du tribunal le dossier de la poursuite et ses réquisitions. Le président statue sans débat préalable par une ordonnance pénale portant relaxe ou condamnation à une amende ainsi que, le cas échéant, à une ou plusieurs des peines complémentaires pouvant être prononcées à titre de peines complémentaire ». Les articles 495-1 et 525 du code de procédure pénale indiquent que le juge « statue sans débat préalable ». Mais ces mêmes textes précisent que l'ordonnance rendue porte relaxe ou condamnation. Ainsi donc, bien que saisi des seules réquisitions du procureur de la République sans arguments de la défense, le juge dispose en matière d'ordonnance pénale du pouvoir de condamner ou de relaxer. Autrement dit, alors même que la loi pose le principe que le procureur de la République ne puisse recourir à la procédure de l'ordonnance pénale que si les faits sont établis, le juge conserve le pouvoir d'apprécier

---

<sup>1847</sup> Pierre COUV RAT, « Les procédures sommaires en matière pénale », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, n°2, p.695, Sénat, Étude de législation comparée n° 146 - mai 2005 - « Les procédures pénales accélérées », <http://www.senat.fr/lc/lc146/lc1460.html>

<sup>1848</sup> Articles 495 et suivants du CPP en matière correctionnelle et, 524 et suivants du CPP en matière contraventionnelle

<sup>1849</sup> L'audience de comparution dans le cadre de la convocation par procès-verbal doit être fixée dans un délai maximum de 6 mois, en application de l'article 394 CPP dans sa version issue de la loi n°2016-731 du 3 juin 2016.

souverainement la culpabilité du prévenu et de fixer la peine. Mieux encore, le dernier alinéa de l'article 495-1 en matière correctionnelle prévoit que « s'il estime qu'un débat contradictoire est utile ou qu'une peine d'emprisonnement devrait être prononcée, le juge renvoie au ministère public » et, le dernier alinéa de l'article 525 dispose quant à lui que « s'il estime qu'un débat contradictoire est utile, le juge renvoie le dossier au ministère public aux fins de poursuites dans les formes de la procédure ordinaire ». Les pouvoirs du juge sont donc conservés et seules les modalités de leur exercice se trouvent transformées. Au lieu du jugement ordinaire en audience publique et orale, le juge se retrouve dans un traitement purement administratif du dossier. Les notions de relaxe et de condamnation utilisées pour désigner l'action du juge en matière d'ordonnance pénale rapprochent davantage cette modalité de poursuite de l'action du jugement dans le cadre du procès ordinaire. La question se pose alors juridiquement de savoir de quelle possibilité d'action dispose le procureur de la République en cas de décision de relaxe prononcée par l'ordonnance pénale. En effet, la seule voie de recours aux parties et au ministère public est la voie de l'opposition. Au contraire, la non-validation de la composition pénale et la non-homologation de la CRPC laissent au parquet toute latitude pour engager des poursuites selon d'autres modalités.

**645. La critique de la transformation de la fonction du juge.** Dans la nouvelle reconfiguration de la place des acteurs dans le procès pénal, on note surtout une modification substantielle de la fonction du juge devenu, selon la critique, simple garant de la régularité de la procédure au détriment de sa mission traditionnelle de juge du fond, constatant la vérité et statuant sur la culpabilité et sur la peine. Selon Jean DANET<sup>1850</sup>, le juge « pénal connaît de nouvelles difficultés, liées à la diversification et la complexification de son contentieux. Mais ce sont surtout l'apparition des nouvelles procédures et leur développement conséquent depuis 2004 qui posent des questions plus profondes encore sur la mutation de la justice pénale (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité – CRPC, composition pénale, ordonnance pénale délictuelle ; procédures qui couvrent aujourd'hui la moitié de l'ensemble des procédures pénales initiées au plan national) ». Cette transformation du rôle du juge confine à une certaine dilution de sa mission préemptée par un ministère public devenu prescripteur de culpabilité et de sanction et central dans la direction du procès<sup>1851</sup>. Elle se manifeste particulièrement dans la procédure de composition mais aussi et surtout dans celle de

---

<sup>1850</sup> Cité par Sylvie PERDRIOLLE, Charles KADRI in « Le juge pénal, un office invisible », Séminaire IEHJ : « Etre juge aujourd'hui », 26 mars 2013, <http://www.iej.org/le-juge-penal-un-office-invisible/>

<sup>1851</sup> Idem.

CRPC. « La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) est un parfait exemple de cette mutation du procès pénal. Ce nouveau mode de jugement des délits constitue un maillon supplémentaire dans le dispositif visant à octroyer davantage de prérogatives au représentant du parquet au détriment du juge du siège »<sup>1852</sup> Tout se passe comme si « au modèle du juge pénal acteur du fond est progressivement substitué, dans certains domaines, celui du juge garant des procédures »<sup>1853</sup>.

**646. La fonction d'homologation.** La notion d'homologation choisie pour définir l'action du juge en matière de CRPC semble emporter une nécessaire motivation de l'ordonnance d'homologation. Au contraire, la validation qui s'applique en matière de composition pénale s'avère plus formelle. Dans la procédure de CRPC, le juge homologateur est juge de la régularité de la procédure. Il vérifie formellement la reconnaissance de culpabilité du prévenu ainsi que son consentement à la proposition de peine faite par le ministère public. « Ainsi le rôle central du parquet dans le cadre de cette procédure et la faiblesse corrélative du contrôle juridictionnel remettent directement en cause le principe la séparation des autorités de poursuite et de jugement ; d'autant plus que le rapprochement du parquet avec l'exécutif est accru par l'affirmation du pouvoir hiérarchique ». <sup>1854</sup> Selon Jean-Paul JEAN, « quoique le juge constitutionnel ne l'affirme pas expressément, les garanties attachées à la CRPC montrent qu'il s'agit non pas d'une procédure simplifiée, mais d'une procédure limitant les prérogatives du juge du siège à la seule homologation – ou à son refus – de la sanction proposée par le procureur et acceptée par le prévenu »<sup>1855</sup>.

**647. Homologation et validation : une des nouvelles modalités de « l'office du juge »**<sup>1856</sup> ? Dans sa contribution aux travaux de la mission BEAUME, le Conseil national des barreaux (CNB) insistait pour rappeler que « le rôle du parquet et sa position par rapport au juge du siège ont changé. Le procureur exerce désormais des prérogatives qui le conduisent à

---

<sup>1852</sup> François DEPPEZ, L'application de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à Nîmes et Béziers. Au regard du principe de judicialité, *Archives de politique criminelle* 2007/1 (n°29) p145-169

<sup>1853</sup> V. François DEPPEZ, « L'application de la CRPC à Nîmes et à BEZIER au regard du principe de juristicité », *Archives de politique criminelle* 2007/1 - n°29, p.145

<sup>1854</sup> François DEPPEZ, « L'application de la CRPC à Nîmes et à Béziers au regard du principe de judicialité », *Archives de politique criminelle* n°29 – 2007, p.167

<sup>1855</sup> Cf. Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.63

<sup>1856</sup> IHEJ, *La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI<sup>e</sup> siècle*, Rapport au garde des sceaux, mai 2013

rendre un pré-jugement dans le choix de la réponse pénale qui s'analyse comme une sanction. Il y a donc un déplacement de la fonction de juger du juge du siège vers le parquet. Le juge du siège n'intervient plus pour décider ou trancher, mais plutôt pour homologuer ou valider la réponse pénale choisie par le parquet (voir p. ex. la nature de son intervention dans la composition pénale ou la CRPC). »<sup>1857</sup>

Dans le cadre des modes de poursuites alternatives que sont l'ordonnance pénale, la composition pénale et la CRPC, le rôle du juge est maintenu et précisé par la loi. Dans ces procédures, il ne s'agit plus pour le juge de statuer sur la culpabilité du prévenu au terme d'un débat contradictoire et de fixer souverainement la peine à infliger. Il s'agit pour lui de valider (pour la composition pénale et l'ordonnance pénale) ou d'homologuer (pour la CRPC) par ordonnance.

**648. Le spectre d'un amoindrissement du rôle du juge dans le procès administratif.** Lorsqu'on considère la diversité des modes de poursuite offerts au ministère public par le code de procédure pénale, deux idées émergent dans le débat. D'une part, on argue d'une érosion du rôle du juge au profit du procureur de la République, ce dernier étant devenu un « quasi-juge. »<sup>1858</sup> D'autre part, on relève la fragilité des garanties des droits de la défense au cours de la mise en oeuvre de ces procédures. Le contenu des dispositifs juridiques encadrant ces modes de poursuite et la pratique judiciaire permettent, pourtant, de nuancer ces aspects régressifs souvent relevés.

Ces nouveaux modes d'intervention du juge pénal donnent l'impression d'une minoration de son rôle. Il est vrai que ces modalités ne correspondent plus au « plein office »<sup>1859</sup> du juge. Pour autant, le juge qui approuve, valide ou homologue des actes et des conventions décidés par d'autres est un modèle déjà opérant notamment en matière civile. Il en est ainsi, par exemple, de l'homologation des conventions de divorce ou de changement de régimes matrimoniaux. On peut aussi voir dans l'institution de mécanismes de

---

<sup>1857</sup> Note du CNB remise à la commission chargée de la réforme de l'enquête pénale à l'occasion de son audition le jeudi avril (version arrêtée au juin), « Le procureur de la République est l'acteur central de la procédure », Annexe

<sup>1858</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regard sur l'actualité*, n°357, La documentation française 2010

<sup>1859</sup> IHEJ, *La prudence et l'autorité. L'office du juge au XXI<sup>e</sup> siècle*, Rapport au Garde des Sceaux, mai 2013

« ratification »<sup>1860</sup> par le juge des décisions sentencielles prises ou proposées par le procureur de la République comme la prise en compte par le législateur de l'incontournable principe de séparation entre autorités chargées des poursuites et autorités de jugement réaffirmé par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision rendue à l'occasion de la loi qui instituait la procédure d'injonction pénale en 1995. Le Conseil constitutionnel affirmait dans cette décision que « certaines mesures susceptibles de faire l'objet d'une injonction pénale peuvent être de nature à porter atteinte à une liberté individuelle ; que dans le cas où elle seraient prononcées par un tribunal, elles constituent des sanctions pénales ; que le prononcé et l'exécution de telles mesures, même avec l'accord de la personne susceptible d'être pénalement poursuivie, ne peuvent, s'agissant de la J des délits de droit commun, intervenir à la seule diligence d'une autorité chargée de l'action publique mais requièrent la décision d'une autorité de jugement»<sup>1861</sup>.

**649. La pluralité des modèles.** Le rapport de l'IHEJ sur « l'office du juge »<sup>1862</sup> faisait le constat selon lequel « nous sommes arrivés à un point de rupture qui nous oblige à choisir des modes de traitement différenciés et à abandonner la voie d'une modélisation du traitement judiciaire pour faire des économie d'échelle, pour trouver d'improbables marges de progression ». Le débat contemporain autour de l'étendue de « l'office du juge » incite à penser que les modes différenciés d'intervention du juge ne constituent pas une dépréciation de la fonction du juge mais, au contraire, qu'il s'agit de la transformation du modèle social dans lequel le juge doit trouver une juste place eu égard aux sollicitations nombreuses dont il fait l'objet et face à une nouvelle rationalité dans la gestion des moyens de la justice à laquelle il ne peut échapper<sup>1863</sup>. Le professeur Loïc CADIET souligne, à ce sujet, que « les institutions juridictionnelles et les autres mécanismes de résolution des conflits, y compris les modes alternatifs, constituent un système pluriel, mais global, dont les éléments sont solidaires les uns par rapport aux autres. »

Ensuite, s'agissant des procédures dans lesquelles le rôle du juge se limite à une ratification des décisions mises en musique par le procureur de la République, il convient de

---

<sup>1860</sup>Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle*, 2001 n°23, p.27

<sup>1861</sup>Cons. Cons. 2 février 1995

<sup>1862</sup>IHEJ, op. cit

<sup>1863</sup>IHEJ, op. cit

remarquer que ce rôle correspond à l'une des manières par lesquelles la justice pénale répond à la double injonction du traiter la masse des dossiers qui lui sont soumis et de les traiter dans un délai raisonnable. La prise en compte de cette double exigence à laquelle le juge ne peut se dérober aboutit à la transformation des conditions de son intervention dans un souci d'efficacité.

**650. Le juge pénal et les fonctions du procès.** A première vue, il paraît évident que le juge pénal a changé à la fois de rôle et de position dans la conduite du procès pénal, lorsque se trouvent mises en œuvre des modalités de poursuite qui ne conduisent pas directement à la comparution du prévenu à l'audience publique dans le cadre d'un débat contradictoire. Ce constat conduit, bien souvent, à la critique de la perte de pouvoir par le juge et à la stigmatisation de l'augmentation corrélatrice de celui du procureur de la République<sup>1864</sup>. La pertinence de ces critiques tient de ce que le schéma conceptuel utilisé pour les formuler appréhende le procès pénal comme un modèle monolithique véhiculant des valeurs ou des fonctions uniformes. Il s'agit du modèle de procès « ordinaire ». Dans ce modèle, la fonction cardinale dévolue au procès pénal, réunissant les éléments symboliques de la théâtralité, de la confrontation publique des intérêts et offrant la garantie des droits les plus étendus pour les parties, est la fonction rétributive. Il s'agit du modèle qui fait de l'audience publique de jugement l'aboutissement naturel et nécessaire des phases d'investigation et d'exercice des poursuites. C'est le modèle hérité de la pensée du XIX<sup>e</sup> siècle et qui s'est, certes, enrichi des inflexions réhabilitatrices tout au long du XX<sup>e</sup> siècle.

Or, le procès pénal n'est plus un modèle monolithique ni par sa forme, ni dans ses fonctions cardinales. Cela se vérifie, notamment, à la fois par la répartition de l'activité des juridictions correctionnelles à travers les données statistiques publiées par la DACG<sup>1865</sup> et par les évolutions législatives intervenues, jusqu'au plus récentes<sup>1866</sup>.

---

<sup>1864</sup> Marie PARIGUET, « Une autre rationalité pénale. Comprendre autrement le but et les fonctions du procès pénal, de la peine et de son exécution pour redéfinir la place de l'homme et de la justice pénale », RSC 2014, p.543

<sup>1865</sup> En 2013, les poursuites alternatives hors composition pénale représentent 42,5% des poursuites correctionnelles, tandis que alternatifs aux poursuites représentent plus de 30% de la réponse pénale fournie par les parquets, DACG - Observatoire de la justice pénale – Chiffres nationaux, octobre 2014

<sup>1866</sup> V. notamment l'extension de la procédure de transaction pénale introduite par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité de la sanction pénale (art.35)

C'est donc au regard des fonctions du procès qu'il faut analyser l'évolution du rôle du juge. Certes, le modèle du procès ordinaire, dans lequel la quête de la vérité dans le cadre du débat contradictoire de l'audience dans le but de déterminer la juste responsabilité du prévenu et la juste sanction correspondante, demeure statistiquement présent dans des proportions importantes parmi les poursuites exercées. Il reste que les enjeux de la massification des contentieux pénaux, avec les contraintes qu'elle induit en termes de moyens de la justice ainsi que les objectifs de politiques criminelles tournés vers la maîtrise des phénomènes criminels (prévention de la récidive, réinsertion sociale des condamnés, réparation du préjudice des victimes...) conduisent à mettre en avant d'autres fonctions cardinales du procès pénal. Ces fonctions sont celles de la simplification administrative du traitement des délits et celle de l'adhésion du prévenu aux modalités du procès et à la sanction.

**651. Le contrôle juridictionnel des actes de la procédure.** Le juge saisi dans le cadre du procès de type administratif assure un rôle de contrôle juridictionnel des actes et du contenu de la procédure établis avant sa saisine. Il ne s'agit pas seulement d'un contrôle de la régularité formelle de la procédure. Dans le cadre de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale, l'ordonnance rendue par le juge peut condamner ou relaxer. Elle peut également renvoyer le dossier au parquet « s'il estime qu'un débat contradictoire est nécessaire ou qu'une peine d'emprisonnement devrait être prononcée <sup>1867</sup> ». Mais, surtout, cette ordonnance est motivée au regard de la réalité des faits poursuivis et des éléments de personnalité du condamné <sup>1868</sup>. En matière de CRPC, le juge saisi sur requête en homologation d'une proposition de peine acceptée par le prévenu « entend la personne et son avocat. Après avoir vérifié la réalité des faits et leur qualification juridique, il peut homologuer les peines proposées par le procureur de la république. Il statue le jour même par ordonnance motivée <sup>1869</sup> ». Cette phase d'homologation se déroule « en audience publique ». De même, en matière de composition pénale, le juge saisi d'une requête en validation d'une mesure de composition pénale proposée par le procureur de la République et acceptée par la personne concernée « peut procéder à l'audition de l'auteur des faits et de la victime, assistés, le cas échéant, de leur avocat ». Le juge saisi peut valider ou ne pas valider la mesure.

---

<sup>1867</sup> Article 495-1 dernier alinéa du CPP

<sup>1868</sup> Article 495 dernier alinéa du CPP

<sup>1869</sup> Article 495-9 alinéa 2 du CPP

On voit ainsi que, dans le principe, si le rôle du juge n'est plus de rechercher la vérité au terme d'un débat contradictoire où sont discutés les éléments de preuve de la culpabilité de l'auteur, il reste détenteur d'un pouvoir de décision dont dépend, *in fine*, l'aboutissement du procès. Il y a certes, en quelque sorte, un transfert ou une « délégation »<sup>1870</sup> au parquet de la mission de la détermination de la nature de la peine et de son *quantum*, mais son *imperium* reste intact quant à la force exécutoire de sa décision.

**652. La recomposition des rôles dans la mise en œuvre des procédures nécessitant la reconnaissance préalable de culpabilité.** Dans le cadre des procédures de composition pénale et de CRPC nécessitant une reconnaissance préalable de culpabilité, l'auteur de l'infraction se trouve crédité d'un rôle qui, bien que purement formel en pratique, lui offre le choix d'accepter ou de refuser la voie de poursuite engagée ou la sanction proposée par le ministère public. Il s'agit, surtout, d'un rôle formel car, en pratique, l'auteur de l'infraction adhère plus souvent à la proposition faite par le ministère public sous la menace de poursuites selon les voies classiques. Toutefois, l'exigence de reconnaissance préalable de sa culpabilité lui concède un rôle plus important. Cette phase préalable de reconnaissance préalable de culpabilité par l'auteur des faits dans le cadre de la composition pénale participerait de cette tendance au consensualisme, voire à la contractualisation de la justice pénale.

**653. Le prévenu sujet actif de son procès.** Mais, le consentement du prévenu représente bien plus qu'un simple facteur de réussite d'une procédure. Il exprime plus fondamentalement une approche du procès pénal qui fait du prévenu un sujet actif dans l'aboutissement du procès, dans la perspective d'une meilleure efficacité de la peine. Comme le note Jean DANET, le consentement n'est pas l'aveu, « la reconnaissance et l'acceptation signifie une collaboration active du prévenu à l'exercice de la justice pénale ».<sup>1871</sup> Dans les procédures qui le requièrent, le consentement du prévenu constitue donc la marque de sa collaboration au processus pénal et à son aboutissement<sup>1872</sup>. « Le prévenu détient la clé de l'issue dans ce type de procédure ». « Il faut rappeler que la logique du plaider-coupable est d'offrir à la personne poursuivie la possibilité de devenir sujet de la procédure en consentant à un accord qui a pour conséquence

---

<sup>1870</sup> Selon l'analyse de Camille VIENNOT dans son ouvrage : *Le procès accéléré*, Dalloz, 2012

<sup>1871</sup> J. DANET, « Quel rituel judiciaire ? », *Les Cahiers de la justice*, 2013/4, pp.31-37

<sup>1872</sup> Anne-Sophie CHAVENT-LECLERE, « La défense pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité: enjeux et entorses », *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal*, 2010, pp.141.

une minoration de la peine. »<sup>1873</sup> Toutefois, au-delà de l'efficacité gestionnaire recherchée, l'adhésion des prévenus à la sanction ordonnée par l'autorité judiciaire est sensée apporter une efficacité du point de vue de la réponse pénale elle-même indépendamment des coûts induits.

**654. Une logique processuelle.** Les mécanismes processuels de la contractualisation et de la négociation intégrés au procès pénal relèvent aussi d'une logique de justice procédurale. Celle-ci peut être appréhendée comme sous-jacente au principe d'équité posé par l'article préliminaire du code de procédure pénale<sup>1874</sup>, en ce qu'elle postule une égale application des mêmes règles aux personnes se trouvant dans la même situation, ce qui renvoie au principe d'égalité. Hervé HENRION évoque « la consécration législative de valeurs procédurales. »<sup>1875</sup>. Mais cette notion de justice procédurale peut également être entendue dans un sens habermassien en ce que Jürgen HABERMAS<sup>1876</sup> confère aux procédés de « l'agir communicationnel » une portée fondamentale. Pierre NOREAU<sup>1877</sup> souligne que « la redéfinition de l'acte de juger en tant que procédé de délibération collective » est aussi un « mécanisme de repérage de principes » créateurs de norme. Si on prête aux procédures négociées une origine anglo-saxonne, on ne peut s'empêcher de voir dans cette prise en compte de la volonté et de l'accord des parties, une inspiration de type habermassienne qui identifie le processus discursif ou communicationnel comme participant de la décision juridictionnelle<sup>1878</sup>. L'idée selon laquelle la procédure comporte en elle-même une structure normative propre au-delà de sa positivité trouve une résonance dans les procès construits autour des mécanismes de collaboration. Or, dans les procédures de composition pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la validité des décisions rendues se confond avec la régularité des processus légaux de leur mise en œuvre.

---

<sup>1873</sup> *Les Cahiers du conseil constitutionnel* – Cahier n°30 – Décision n°2010-77 QPC du 10 décembre 2010

<sup>1874</sup> Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.29

<sup>1875</sup> Hervé HENRION, « L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.17

<sup>1876</sup> Jürgen HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome I, *Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Fayard, 1987

<sup>1877</sup> Pierre NOREAU, « L'acte de juger et son contexte : Eléments d'une sociologie politique du jugement », dans *Ethique publique (Ethique de la magistrature)* vo. 2, N°2 automne 2001, p.17-26

<sup>1878</sup> Isabelle AUBERT et Olivier FLÜGEL, « Procéduralisme et politique délibérative. La philosophie politique de Jürgen HABERMAS », *Philosophie* n°2/Année 2007-08

**655. Normativité du processus de mise en œuvre des procédés négociés.** Sur le plan fondamental, les mécanismes procéduraux impliquant la participation et l'adhésion des prévenus apparaissent comme des normes à exigences réflexives en ce qu'elles « suggèrent une communication et consistent en des normes qui pour leur contenu et/ou leur application nécessitent l'intervention des destinataires de la norme. »<sup>1879</sup> L'introduction de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la CRPC, a été perçue comme une véritable révolution dans la justice française, qui ouvrirait la voie au passage d'une justice pénale imposée à une justice pénale négociée. »<sup>1880</sup> L'analyse des évolutions accompagnant la nouvelle conception du procès pénal démontre que les tendances lourdes du procès se cristallisent dans deux directions : une participation du justiciable à la définition de la norme selon les présupposés des mécanismes « réflexifs »<sup>1881</sup> et un rôle arbitral du juge qui se limite à s'assurer de la régularité du processus conduisant au règlement du litige, notamment vis-à-vis des droits garantis aux parties au procès. Cette implication formalisée des parties dans la construction de la décision judiciaire témoignerait d'une certaine « privatisation » du procès pénal dans lequel la finalité de la recherche de la vérité cèderait le pas sur la recherche d'un équilibre des droits des parties sous l'empire prégnant des préceptes du procès équitable prônés par les instances européennes<sup>1882</sup>.

**656. Validité et régularité des décisions rendues après acceptation du prévenu.** En effet, la validité des décisions rendues selon les procédures de composition pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité dépend de la régularité formelle de chacune des étapes, de l'acceptation de la proposition de l'amende ou de la mesure de composition ou de la peine à la validation ou à l'homologation subséquentes. La chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi précisé que la certitude de l'acceptation volontaire de la peine proposée dans le cadre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est une condition de l'homologation de la peine proposée par le procureur de la République. Le Conseil d'Etat saisi d'un recours en annulation de la circulaire du 2 septembre 2004 du garde des sceaux, ministre de la justice « portant présentation des dispositions relatives à la procédure de comparution sur

---

<sup>1879</sup> François DESPREZ, « L'éventualité de mécanismes réflexifs dans le cadre du procès pénal français », *RDUS*, 2009 – 10, pp480-509

<sup>1880</sup> Mission de recherche Droit et Justice, « Appel à projet. La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) », <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2015/02/2015-A.O-CRPC.pdf>

<sup>1881</sup> F. DESPREZ, op. cit

<sup>1882</sup> Idem

reconnaissance préalable de culpabilité » qui prescrivait, notamment, les modalités du recueil de l'acceptation par le prévenu du principe de la CRPC et de la peine proposée, a ainsi précisé que cette acceptation devait s'entourer des garanties suffisantes. En effet, « considérant qu'en prévoyant d'une part, la possibilité pour un officier ou un agent de police judiciaire de s'assurer auprès de la personne qu'elle est susceptible d'accepter une proposition de peine du procureur, et, d'autre part, qu'au stade de l'enquête, un procès-verbal d'audition ou de convocation comporte une déclaration de reconnaissance de culpabilité ou d'acceptation de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, alors que les garanties légales prévues par l'article 495-8 du code ne trouvent pas à s'appliquer, le garde des sceaux a méconnu le sens et la portée des dispositions légales applicables ; que le syndicat requérant est par suite fondé à demander l'annulation de ces dispositions de la circulaire. »<sup>1883</sup>

**657. La révolution du « plaider-coupable ».** Les réactions multiples suscitées par la mise en place de la CRPC par la loi PERBEN II sont à la hauteur des transformations apportées par ce mode de poursuite<sup>1884</sup>. A propos de ce nouveau mode de poursuite, le professeur Jean PRADEL n'hésitait pas à affirmer que « l'institution nouvelle est [donc] prometteuse. Elle introduit à petits pas une véritable révolution qui est salutaire en passant dans certains cas d'un ordre imposé à un « ordre négocié »<sup>1885</sup> Aude VOLOTEAU résumait la portée de la révolution introduite par la CRPC en indiquant que « le "plaider-coupable" doit être analysé d'un double point de vue : s'il s'agit, évidemment, d'une procédure de jugement, venant s'ajouter à d'autres, il faut également prendre la mesure du renouveau qu'il apporte dans les fonctions du ministère public et, par répercussion, dans la répartition des rôles entre le Parquet et les juridictions du

---

<sup>1883</sup> CE, 26 avril 2006, n°273757, publié au *Rec. Lebon*

<sup>1884</sup> Gérard AYACHE, « Des dangers du "plaider coupable" », *Recueil Dalloz* 2004, p.35 ; Rafael ENCINAS de MUNAGORRI, « La validité douteuse des actes du législateur : le cas du "plaider-coupable" », *RTD civ.* 2005, p.553 ; – Dominique CHARVET, « Réflexions autour du plaider-coupable », *Recueil Dalloz* 2004, p. 2517 ; Pierre-Jérôme DELAGE, « Les obscures pratiques du "plaider coupable" » *Recueil Dalloz* 2007, p.58 ; « La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : quand la pratique ramène à la théorie » *Recueil Dalloz* 2005, p.1970 ; Bertrand LAMY, « La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (Crime organisé - Efficacité et diversification de la réponse pénale) », *Recueil Dalloz* 2004, p.191 ; Christine LAZERGES, « Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle », *RSC* 2004, p.725

<sup>1885</sup>Jean PRADEL, « Le plaider coupable, confrontation des droits américain, italien et français », *R.I.D.C.* 2-2005, p.473

siège. Une autre manière d'exercer l'action publique engendre une autre façon de juger ». <sup>1886</sup> La CRPC illustre donc un nouveau modèle de procès pénal. « Au modèle du juge pénal acteur du fond est progressivement substitué, dans certains domaines, celui du juge garant des procédures. » <sup>1887</sup>

**658. Place du procureur de la République dans le « plaider-coupable ».** La procédure du « plaider-coupable » place le procureur de la République « au cœur de la phase de jugement ». Le procureur de la République décide, non seulement du mode de poursuite, mais aussi de la nature et du *quantum* de la sanction, voire de la modalité d'exécution de la peine. Comme en matière de composition pénale, la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité fait l'économie du débat public et contradictoire de l'audience. « Le "plaider-coupable" doit être analysé d'un double point de vue : s'il s'agit, évidemment, d'une procédure de jugement, venant s'ajouter à d'autres ; il faut également prendre la mesure du renouveau qu'il apporte dans les fonctions du ministère public et, par répercussion, dans la répartition des rôles entre le Parquet et les juridictions du siège. « La loi du 9 mars 2004, en élargissant le champ d'application et en durcissant le régime de la composition pénale, d'une part, et en adoptant la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, d'autre part, marque une évolution du procès pénal. Cette dernière s'inscrit certainement dans un contexte de renforcement des pouvoirs du parquet vis-à-vis du siège et de reconnaissance du ministère public comme une autorité judiciaire, au même titre que le juge de jugement. De là à lui reconnaître un pouvoir de sanction, il n'y avait qu'un pas, qui vient d'être franchi. » <sup>1888</sup>

**659. L'acceptation du type de procédure et de la sentence.** Le rôle du juge se limite à l'homologation ou au refus d'homologation de l'accord établi entre le procureur de la République et le prévenu. La mise en œuvre de ces deux procédures suppose l'acceptation par le prévenu de la sanction proposée par le procureur de la République. Ce rôle du procureur de la République induit par les procédés du procès négocié constitue l'une des évolutions les plus

---

<sup>1886</sup> Aude VALOTEAU, « Le jugement sur reconnaissance préalable de culpabilité : une autre procédure de jugement ou une autre manière de juger ? », *Droit Pénal* n°6, Mai 2006, étude 8

<sup>1887</sup> CHARVET Dominique, « Réflexions autour du plaider-coupable », *D.* 2004, Chron., p.2518.

<sup>1888</sup> Caire SAAS, « De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur », *RSC* 2004, p.827

marquantes de la procédure pénale.<sup>1889</sup> Laurie SCHENIQUE<sup>1890</sup> soulignait, à ce sujet, l'« accroissement significatif du rôle du ministère public ».

**660. Le bouleversement conceptuel induit par le nouvel article 180-1 du code de procédure pénale.** Le bouleversement de l'équilibre traditionnel entre le siège et le parquet a franchi un palier supplémentaire lorsque, par la loi du 13 décembre 2011, le nouvel article 180-1 du code de procédure pénale, a institué la possibilité pour le magistrat instructeur d'ordonner le renvoi de la procédure au procureur de la République, au terme de l'instruction, dans le but de proposer à la personne mise en examen une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>1891</sup>. Ce nouveau dispositif inverse totalement la perspective en permettant au procureur de la République d'être le destinataire de la décision juridictionnelle dont il détermine librement l'effectivité.

**661. Les interrogations autour du principe dit de la séparation des fonctions pénales.** Le principe dit de la séparation des fonctions pénales appelé également principe séparatiste ou « principe de la séparation des fonctions judiciaires »<sup>1892</sup> est clairement reconnu dans la littérature juridique. « Formellement, le principe de la séparation des autorités pénales est exprimé par les articles 1<sup>er</sup> alinéa2, 137-1, 49alinéa2, 253 et 733-1 alinéa4 »<sup>1893</sup>.

**662. Les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement.** Selon le professeur Michèle-Laure RASSAT<sup>1894</sup>, la fonction de poursuite exercée par le ministère public est une fonction de représentation de la société affectée par l'infraction commise. A côté de la fonction de poursuite, existe la fonction d'instruction chargée de rechercher la vérité en préservant la présomption d'innocence. Enfin, intervient la fonction de jugement qui est le terme du procès

---

<sup>1889</sup> Cf. Jean VOLFF, « Les évolutions de la procédure pénale en Europe après 1945 », *Droit pénal* n°9, septembre 2007, étude 19. V. aussi SAINT-PAU Jean-Christophe, in « Le ministère public concurrence – t – il le juge du siège ? », *Droit pénal* n° 9, Septembre 2007, étude 14

<sup>1890</sup> Laurie SCHENIQUE, *La réforme de la phase préparatoire du procès pénal*, L'Harmattan, 2014

<sup>1891</sup> Selon le premier alinéa de l'article 180-1 du code de procédure pénale, « *Si le juge d'instruction estime que les faits constituent un délit, que la personne mise en examen reconnaît les faits et qu'elle accepte la qualification pénale retenue, il peut, à la demande ou avec l'accord du procureur de la République, du mis en examen et de la partie civile, prononcer par ordonnance le renvoi de l'affaire au procureur de la République aux fins de mise en œuvre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité conformément à la section 8 du chapitre Ier du titre II du livre II* »

<sup>1892</sup> Selon la terminologie utilisée par Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, Litec - 6<sup>ème</sup> édition 2010, p.191

<sup>1893</sup> M-L RASSAT, *Traité de procédure pénale*, PUF 2001 p.59

<sup>1894</sup> Michèle-Laure RASSAT, *Traité de procédure pénale*, PUF 2001

pénal. C'est cette répartition tripartite que définissait déjà R. GARRAUD en 1912<sup>1895</sup> en affirmant que « le procès pénal a trois phases principales et distinctes : il débute par l'exercice d'une action ; il se continue par une instruction ; il se termine par un jugement ». Ainsi donc le procès pénal dans sa conception issue du code d'instruction criminelle a « trois parties : l'action, l'instruction et le jugement ». <sup>1896</sup>

**663. La consécration jurisprudentielle du principe séparatiste.** La jurisprudence tant constitutionnelle qu'européenne a consacré ce principe. Dans sa décision relative à la procédure d'injonction pénale, première tentative de la mise en place de ce qui deviendra la composition pénale, le Conseil constitutionnel a affirmé en 1995<sup>1897</sup> que l'autorité chargée des poursuites ne pouvait être investis de la fonction de prononcer une sanction sans l'intervention d'un juge. Pour la cour européenne des droits de l'homme, c'est sous le couvert du principe de l'impartialité objective que l'autorité poursuivante ne peut être associée au prononcé de décisions touchant à la liberté de la personne poursuivie<sup>1898</sup>.

**664. La permanence des fonctions traditionnelles du procès pénal.** A l'analyse, les fonctions successives qui jalonnent les phases du procès pénal sont toujours en vigueur. En effet, pour retenir la distinction établie par Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON<sup>1899</sup>, les fonctions préparatoires (d'élaboration) du procès correspondant aux phases d'enquête et d'instruction, ce que Madame la professeure DELMAS-MARTY a appelé dans son célèbre rapport de 1990<sup>1900</sup>, la phase de « mise en état des affaires pénales », puis la phase de poursuite, sont toujours établies dans le code de procédure pénale. De même, les fonctions qualifiées par ces auteurs de phase d'appréciation correspondent à la fois à la phase parquettière d'orientation de la procédure et à la phase de jugement.

**665. Principe séparatiste et procès équitable.** De fait, la distinction traditionnelle des phases du procès pénal entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement trouve une assise dans les règles contemporaines du procès équitable. En effet, la Cour européenne des

---

<sup>1895</sup> R. GARRAUD, *Précis de droit criminel*, 11<sup>e</sup> édition, *Recueil Sirey*, 1912, p.538, n°291

<sup>1896</sup> R. GARRAUD, *op. cit*

<sup>1897</sup> Décision n°95-360 DC du 02 février 1995

<sup>1898</sup> CEDH, *Piersak c/Belgique*, 1<sup>er</sup> octobre 1982

<sup>1899</sup> *Op cit*

<sup>1900</sup> Mireille DELMAS-MARTY, *La mise en état des affaires pénales*, La documentation française, 1990

droits de l'homme a régulièrement rappelé que la séparation des fonctions d'enquête, de poursuite, d'information et de jugement constitue une garantie du procès équitable. Il résulte de cette reconnaissance du principe séparatiste en tant que garantie du procès équitable que toute situation procédurale tendant à en réduire la portée constitue une atteinte au procès équitable. Ainsi, le rapport rendu par le groupe de travail dirigé par DELMAS-GOYON considère que « la diversification des modes de poursuite brouille cette distinction »<sup>1901</sup> des phases du procès.

**666. L'inadéquation de la coupure tripartite du procès pénal.** Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON<sup>1902</sup>, quant à eux, décomposent le triptyque des fonctions pénales en deux phases : la phase d'élaboration de la procédure et la phase d'appréciation de la procédure. Dans la phase d'élaboration agissent deux organes distincts qui exercent respectivement la fonction de poursuite et la fonction d'instruction, autrement dit le parquet et le juge d'instruction. Selon la professeure RASSAT, il semble toutefois que cette répartition tripartite des fonctions pénales soit aujourd'hui dépassée par la réalité du système pénal, au moins sur deux aspects. D'une part, l'érosion de la part quantitative des affaires pénales soumises à l'instruction préparatoire qui aboutit au transfert corrélatif de nouveaux pouvoirs au ministère public en matière d'investigations avant jugement atténue fortement la portée de la distinction entre fonction de d'instruction et fonction de poursuite. D'ailleurs, dans la description que fait la Professeure RASSAT de la fonction de poursuite, elle y inclut, en premier, le rôle de recherche, entendu au sens d'investigation, assuré par le ministère public. Or ce rôle d'investigation est comparable, dans ses finalités, à celui qui est exercé par le juge d'instruction. Dans leur manuel de procédure pénale, Serge GUINCHARD et Jacques BUISSON soulignent, à propos de la fonction d'instruction, que le nouvel article préliminaire du code de procédure pénale introduit par la loi du 15 juin 2000 n'évoque que les fonctions de poursuite et de jugement, laissant entrevoir, de ce fait, l'éventualité d'une disparition de la fonction du juge d'instruction<sup>1903</sup>. D'autre part, il semble que la fonction d'exécution des peines soit une fonction autonome<sup>1904</sup> des trois précédentes fonctions et dont la juridictionnalisation est l'un des traits marquants de ces dernières années.

---

<sup>1901</sup> Pierre DELMAS-GOYON, *Le juge du 21<sup>ème</sup> siècle – Un citoyen acteur, une équipe de justice, Rapport à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice*, décembre 2013, p.50

<sup>1902</sup> Serge GUINCHARD, Jacques BUISSON, *Procédure pénale*, LexisNexis, 2012

<sup>1903</sup> Si les velléités de suppression du juge d'instruction exprimées ces dernières années semblent conforter l'éventualité d'une telle évolution, rien ne permet de l'affirmer de façon définitive.

<sup>1904</sup> M-L RASSAT, *Op. Cit.*, p.53

**667. Des nouvelles césures au sein du procès pénal.** Toutefois, aujourd’hui, la distinction qui paraît traduire le plus fidèlement la réalité des interventions dans le cours du procès pénal est celle qui isole la fonction de « poursuite » par rapport aux autres fonctions pénales. En effet, si la fonction de poursuite, désormais élargie à l’ensemble des possibilités de la réponse pénale, continue à être une exclusivité du ministère public, la fonction de jugement et, plus largement, la mission de fixation de la culpabilité et de détermination de la peine est devenue une fonction partagée entre le procureur de la République, le juge homologateur et le tribunal correctionnel. Ce partage est manifeste dans le cadre des procédures de CRPC, de composition pénale et d’ordonnance pénale. De même, la fonction d’instruction qui reste déterminante en matière criminelle et dans certains dossiers correctionnels complexes est désormais largement marginalisée<sup>1905</sup> au regard de la part des poursuites exercées par la voie de l’instruction préparatoire par rapport à l’ensemble des poursuites exercées le plus souvent sur la base d’enquêtes policières menées sous l’autorité du procureur de la République.

**668. Le positionnement de la victime.** La place de la victime dans le procès pénal est un sujet en débat. Nicolas DODIER<sup>1906</sup> rappelle que « depuis de nombreuses années, l’extension des prérogatives des victimes au procès pénal suscite de vifs débats, aussi bien aux Etats-Unis qu’en France ». Il explique, notamment, l’enjeu des controverses nouées autour « des nouvelles finalités qui pourraient être associées au procès pénal telles que l’indemnisation des victimes, la finalité “thérapeutique” du procès, *l’empowerment* des victimes ou encore la finalité reconstructive ou restauratrice du procès, à la fois pour les mis en cause et les victimes. » Le rôle et la place reconnus à la victime par l’article préliminaire du code de procédure pénale laissait présager l’essor d’une dimension participative du procès pénal à travers laquelle la victime prend activement part, grâce à l’information qui lui est due et à la garantie de ses droits que doit lui assurer l’autorité judiciaire<sup>1907</sup>.

**669. L’action de la victime.** Une étude comparative du Sénat analysait cette place de la victime dans le procès pénal en relevant que « ... les pays restent divisés sur le statut conféré à la victime. Ainsi, en Allemagne, en Angleterre et au Pays de Galles et aux Etats-Unis, la

---

<sup>1905</sup> En 2013 seules 2,9% des poursuites l’ont été par la voie de l’instruction préparatoire.

<sup>1906</sup> Nicolas DODIER, « Les débats doctrinaux autour de la place de la victime au procès pénal », in *Justice : Etat des savoirs. La justice sous le regard des sciences sociales*, Ministère de la Justice, 2015, p18

<sup>1907</sup> Selon le paragraphe II de l’article préliminaire du code de procédure pénale, « l’autorité judiciaire veille à l’information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale ».

victime n'est pas considérée comme une partie au procès, mais comme un témoin. Toutefois, en Allemagne, elle peut faire valoir son droit à indemnisation devant le tribunal pénal, même si ce dernier peut rejeter sa demande sans que la victime ait de recours. En Angleterre et aux Pays de Galles, le procureur peut demander que des dommages-intérêts soient versés à la victime, mais le juge peut refuser. Aux Etats-Unis, la victime peut engager une action en responsabilité civile personnelle et séparée. En Italie et en Espagne, la victime peut se constituer partie civile. »<sup>1908</sup>

Dans le cadre du procès négocié, l'accent porté sur l'adhésion du prévenu au processus et à la sanction a tendance à éclipser la place de la victime. Bien sûr, le code de procédure pénale aménage la faculté d'exercice des droits reconnus à la victime aussi bien dans le cadre de la composition pénale, que dans celui de la CRPC. En effet, l'article 41-2, en ce qui concerne la composition pénale prévoit l'intégration de la réparation du préjudice de la victime dans la proposition faite à l'auteur des faits. Il réserve aussi à la victime la possibilité de se constituer partie civile en saisissant par citation directe le tribunal correctionnel aux fins de réparation de son préjudice. De même, dans le cadre de la CRPC, l'article 495-13 prévoit la comparution de la victime devant le juge homologateur aux fins de demande de réparation. Comme en matière de composition pénale, la victime qui n'a pu faire valoir ses droits peut saisir le tribunal correctionnel pour demander réparation de son préjudice. Bien que la position de la victime sur le choix de la modalité de poursuite fait par le parquet ne soit pas légalement prise en compte, il est évident que la volonté manifestée par elle d'aller à l'audience correctionnelle ordinaire peut dissuader d'orienter la procédure vers un procès consensuel. En revanche, le rôle de la victime devient déterminant lorsqu'on envisage le procès négocié dans une perspective restauratrice. En effet, l'acceptation tacite par la victime informée de ses droits de l'orientation de la procédure en CRPC ou en composition pénale peut également s'analyser comme une manière d'accepter le type de sanction proposée à l'auteur des faits.

**670. L'imprégnation de considérations de Justice restauratrice.** Il paraît possible de voir dans les évolutions de la justice pénale qui tendent à conférer à la victime de l'infraction et à son auteur un rôle actif<sup>1909</sup> dans la recherche de solution de rapprochement dans le litige né de la commission de l'infraction qui les oppose et les concerne, une démarche de justice restaurative. Le mouvement de justice restaurative est un mouvement initié dans certains pays anglo-saxon depuis plusieurs décennies. « Le terme "restaurative" intègre une vision plus large

---

<sup>1908</sup> Sénat, *Les caractéristiques du procès pénal - Etude de de législation comparée n°25* – 1 juin 1997

<sup>1909</sup> Benjamin SAYOUS – Robert CARIO, « La justice restaurative dans la réforme pénale : de nouveaux droits pour les victimes et les auteurs d'infractions pénales », *AJ pénal* 2014, p.461

de la justice, axée sur le rétablissement des liens sociaux entre parties. »<sup>1910</sup> Le mouvement de la justice restaurative repose sur plusieurs postulats. D'une part, la mise en œuvre de la réponse institutionnelle aux actes de délinquance doit associer l'ensemble des acteurs individuels, collectifs et institutionnels intéressés par l'action répressive. D'autre part, l'action répressive doit tendre, au principal, à la restauration du lien social altéré par l'acte délictueux et à favoriser l'intégration des auteurs et des victimes des infractions dans le processus pénal. Ce double postulat se traduit sur le plan formel par la création et le développement des modes d'administration de la justice pénale qui favorisent la prise en compte de l'expression des délinquants et des victimes dans le processus décisionnel. Des manifestations du mouvement de la justice restauratrice se révèlent ainsi tout autant dans les alternatives aux poursuites<sup>1911</sup> telles la médiation pénale<sup>1912</sup>, les mesures de réparation, les stages de citoyenneté, que dans les modalités de poursuite telles que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et la composition pénale. Dans le cas du système pénal français, des éléments innovants d'une logique de justice réparatrice semblent au surplus imprégner les nouveaux modes de poursuite. Si on retient les catégories d'innovations définies par Mylène JACCOUD<sup>1913</sup>, l'intégration d'éléments de justice réparatrice dans certains schémas de poursuite correspond à une « innovation complémentaire. »<sup>1914</sup> On comprend, ici, que la justice restaurative se caractérise

---

<sup>1910</sup> Véronique SRIMELLE, « La justice restaurative : une innovation du pénal ? », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Séminaire Innovations Pénales, mis en ligne le 29 septembre 2007, consulté le 25 septembre 2016. URL : <http://champpenal.revues.org/912> ; DOI : 10.4000/champpenal.912

<sup>1911</sup> Benjamin SAYOUS – Robert CARIO, « La justice restaurative dans la réforme pénale : de nouveaux droits pour les victimes et les auteurs d'infractions pénales », *AJ pénal* 2014, p.461

<sup>1912</sup> Bien que les promoteurs de la justice restaurative ne voient pas dans la médiation pénale une modalité de justice restaurative. Cf. Éric FORGUES, « Philosophie pénale, anthropologie du droit - Howard Zehr, La justice restaurative, Pour sortir des impasses de la logique punitive » *RSC* 2014, p.254

<sup>1913</sup> Mylène JACCOUD, « Innovations pénales et justice réparatrice », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Séminaire Innovations Pénales, mis en ligne le 29 septembre 2007, consulté le 10 mai 2014. URL : <http://champpenal.revues.org/1269> ; DOI : 10.4000/champpenal.1269

<sup>1914</sup> Selon M. JACCOUD, op. cit., « L'innovation complémentaire peut procéder par verticalité (l'initiative réparatrice s'ajoute à la sanction pénale à l'intérieur d'une même filière) ou par horizontalité (l'initiative réparatrice agit en parallèle à la filière pénale, à titre de filière supplémentaire qui n'altère en rien les activités et les fonctionnalités de la filière pénale). La complémentarité verticale consacre l'avènement de la double contrainte (la sanction pénale et la réparation) alors que la complémentarité horizontale celui de l'élargissement du spectre des interventions. L'innovation de substitution est la seule qui génère un changement, ce changement pouvant en principe être total ou partiel mais qui, en pratique, s'avère surtout partiel. Enfin, l'innovation complémentaire, tout comme l'innovation substitutive, peuvent se produire autant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système pénal. »

par des finalités (réparatrices) et par des procédés (négociés) associant toutes les parties au procès. La justice restaurative constitue une manière de faire face, selon l'expression de Robert CARIO<sup>1915</sup>, à « la crise de l'Etat pénal moderne, "du tout répressif" ». La justice restaurative se donne comme finalité ce que Paul RICOEUR<sup>1916</sup> appelle la « finalité longue » de l'acte de juger.

**671. L'inscription de la justice restaurative dans la loi.** L'idée de « *restaurative justice* », « c'est – à – dire les méthodes restaurant une harmonie sociale grâce à la réconciliation du délinquant avec sa victime »<sup>1917</sup> est désormais posée comme l'un des objectifs de la procédure pénale par la loi du 15 août 2014 en son article 18. Ce texte codifié à l'article 10-1 du code de procédure pénale stipule, en effet, que :

*« A l'occasion de toute procédure pénale et à tous les stades de la procédure, y compris lors de l'exécution de la peine, la victime et l'auteur d'une infraction, sous réserve que les faits aient été reconnus, peuvent se voir proposer une mesure de justice restaurative.*

*Constitue une mesure de justice restaurative toute mesure permettant à une victime ainsi qu'à l'auteur d'une infraction de participer activement à la résolution des difficultés résultant de l'infraction, et notamment à la réparation des préjudices de toute nature résultant de sa commission. Cette mesure ne peut intervenir qu'après que la victime et l'auteur de l'infraction ont reçu une information complète à son sujet et ont consenti expressément à y participer. Elle est mise en œuvre par un tiers indépendant formé à cet effet, sous le contrôle de l'autorité judiciaire ou, à la demande de celle-ci, de l'administration pénitentiaire. Elle est confidentielle, sauf accord contraire des parties et excepté les cas où un intérêt supérieur lié à la nécessité de prévenir ou de réprimer des infractions justifie que des informations relatives au déroulement de la mesure soient portées à la connaissance du procureur de la République. »*

Ainsi, en attendant de voir la mise en œuvre pratique de cette innovation, les procédés de la justice négociée déjà opérationnels pourront servir de base aux éventuelles évolutions futures en matière de justice restauratrice. Comme le faisaient remarquer Benjamin SAYOUS et Robert CARIO, « la loi du 15 août 2014 constitue une avancée majeure dans le domaine de la justice restaurative en France, de nature à renforcer la consolidation d'un nouveau modèle de

---

<sup>1915</sup> Robert CARIO, « La justice restaurative : vers un nouveau modèle de justice pénale ? » *AJ pénal* 2007, p. 373

<sup>1916</sup>V. Paul RICOEUR, *Le juste*, Edition Esprit, 2001, p.185

<sup>1917</sup>Hervé HENRION, L'article préliminaire du code de procédure pénale : Vers une théorie législative du procès pénal ?, *Archives de politique criminelle* 2001 n°23, p.49

Justice pénale. Toutefois, quand bien même le texte de l'article 10-1 du code de procédure pénale apparaît relativement satisfaisant dans la fixation des conditions de recours à une mesure de justice restaurative, il reste à en définir les modalités concrètes d'application sur la base, notamment, des enseignements tirés des expérimentations menées au cours des dernières années et des nouveaux droits dorénavant accordés aux victimes. »<sup>1918</sup> Une circulaire du Garde des sceaux en date du 15 mars 2017 de mise en œuvre de la justice restaurative<sup>1919</sup> a été diffusée à l'attention, notamment, des procureurs généraux et des procureurs de la République. Elle rappelle le cadre juridique et décrit les modalités pratiques pour la déclinaison des dispositions légales.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Entre la loi du 6 août 1975<sup>1920</sup> qui a institué, à travers son article 71-2, la procédure de rendez-vous judiciaire, ancêtre de la convocation par procès-verbal, et la loi du 18 novembre 2016<sup>1921</sup> ayant créé la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, le paysage des modes de poursuite a fondamentalement changé en se diversifiant. Ce changement et cette diversification ont mis en évidence une autre conception du procès pénal en vertu de laquelle des notions nouvelles ont pris une dimension considérable. Les notions de politique pénale, de réponse pénale, de taux de réponse pénale, d'alternatives aux poursuites, de schéma d'orientation et tant d'autres ont renouvelé l'approche de l'action publique. Des principes directeurs de la poursuite se sont dégagés. Ils rendent compte des expériences pratiques menées sur le terrain par les parquets, mais aussi des orientations de politique criminelle<sup>1922</sup> et des prescriptions légales. Le procès pénal, qui résulte de ces changements, présente une physionomie nouvelle. Il s'appuie sur des valeurs et des finalités variées. En définitive, la typologie du procès pénal qui découle de ces finalités et de ces valeurs présente un caractère diversifié et pluriel<sup>1923</sup>.

---

<sup>1918</sup> Benjamin SAYOUS – Robert CARIO, « La justice restaurative dans la réforme pénale : de nouveaux droits pour les victimes et les auteurs d'infractions pénales », *AJ pénal* 2014, p.461

<sup>1919</sup> CRIM – SG - 17-007/13.03.17

<sup>1920</sup> Loi n°75-701 du 6 août 1975 modifiant et complétant le code de procédure pénale, JO du 7 août 1975, p.8035

<sup>1921</sup> Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle

<sup>1922</sup> V. Circulaires de politique pénale du 19 septembre 2012 et du 21 mars 2018

<sup>1923</sup> Loïc CADIET, Jacques Normand, Soraya Amrani MEKKI, *Théorie générale du procès*, 2<sup>ème</sup> édition, PUF, 2013

## CONCLUSION DU TITRE 1

**672. L'émergence d'une nouvelle rationalité pénale.** La « rationalité pénale »<sup>1924</sup> qui se déduit, notamment, des procès de type administratif et négocié, illustre – t - elle, pour autant, l'émergence d'une pénalité désormais détachée de la gravité des faits et de sa dimension rétributive ? A l'évidence non. Ni la délimitation de la nature et du *quantum* des sanctions prononçables, ni la recherche de l'adhésion de l'auteur des faits à la forme du procès et à la sanction proposée par le procureur de la République n'empêchent une individualisation de la peine tenant compte de la gravité et des circonstances des faits, et de la personnalité de l'auteur. La peine prononcée est toujours conçue comme la juste rétribution des faits commis. Bien sûr, lorsqu'il s'agit d'un procès de type administratif ou de type négocié, la rétribution n'est pas la valeur cardinale mise en avant, elle n'est pas non plus celle qui justifie le choix de ces modes de poursuite par le parquet, ni celle qui motive l'acceptation de la peine proposée dans le cas du procès négocié. La simplification et l'adhésion du condamné apparaissent comme des valeurs prioritaires pour une meilleure efficacité de l'action répressive.

**673. La question de la garantie des droits du justiciable.** La question des droits de la défense et, plus largement, celle des droits des parties au procès est l'une des questions que soulève la diversification des modes de poursuite. Cette question se pose moins en termes d'énoncé des droits qu'en termes d'effectivité de l'exercice de ces droits. Les textes qui instituent de nouvelles modalités de traitement des délits tentent tous d'organiser des cadres d'exercice des droits des parties. Pour autant, l'effectivité de ces mécanismes d'exercice des droits est souvent très relative.

A chaque mode de poursuites semblent se rattacher des conditions d'exercice des droits pour les justiciables plus ou moins étendues. Mais, en réalité, chaque mode de poursuites révèle un rôle spécifique pour chacun des acteurs du procès pénal. C'est dans la perception juste du positionnement procédural de ces acteurs que l'on découvre l'impact des réformes qui ont introduit la diversification des modes de poursuites sur la justice pénale. En effet, les évolutions des modes de poursuites constatées s'inscrivent, en particulier, dans la transformation insidieuse du rôle du ministère public dans la conduite de l'action publique. Ce rôle est

---

<sup>1924</sup> Marie PARIGUET, « Une autre rationalité pénale. Comprendre autrement le but et les fonctions du procès pénal, de la peine et de son exécution pour redéfinir la place de l'homme et de la justice pénale », *RSC* 2014, p.543

sensiblement perçu tantôt comme de plus en plus intrusif dans la sphère du juge<sup>1925</sup>, tantôt comme le manifeste d'une politique pénale outrancièrement répressive<sup>1926</sup>. L'émergence de procédures modifiant structurellement la place et le rôle des parties au procès paraît aussi déterminée par des transformations idéologiques au sein de la société.<sup>1927</sup>

Au-delà de la conception et de la typologie du procès pénal qui renvoient aux principes du procès pénal et à ses représentations sociales, la diversification des modes de poursuite provoque également des incidences sur le système de justice lui-même. Ces incidences sont d'ordre organisationnel, systémique et processuel.

---

<sup>1925</sup> Idem

<sup>1926</sup> Samuel CORTO, « La justice ne juge plus, elle condamne », *Le monde.fr*, 28 août 2009

<sup>1927</sup> TULKEN, « La justice négociée », op. cit

## TITRE 2

---

### L'INCIDENCE DE LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE SUR LE SYSTEME DE JUSTICE



**674. Incidences de la diversification sur les structures et les agencements.** La diversification des modes de poursuite affecte, de façon très profonde, l'organisation et le fonctionnement des juridictions (chapitre1). Elle renforce l'agencement de la chaîne pénale, ce qui conforte sa dimension systémique (chapitre 2).



**675. Diversification des modes de poursuite et organisation interne des juridictions.** Le constat des effets induits par la manière de répondre aux phénomènes criminels sur l'organisation et le fonctionnement du système pénal lui-même n'est ni nouveau, ni spécifique à la France. Déjà, en 1974, le Professeur C.J. HAMSON analysait « les effets de l'accroissement de la criminalité sur l'administration de la justice en Angleterre »<sup>1928</sup>. Il mettait en évidence les bouleversements insidieux de l'appareil pénal anglais suscités, par exemple, par la massification des contentieux. Marie-Luce CAVROIS<sup>1929</sup> analyse, pour sa part, très directement, les effets induits par les évolutions des modes de traitement des délits sur l'administration des juridictions françaises, c'est-à-dire sur la maîtrise de leur organisation, de leurs moyens et de leur direction, y compris sur cette spécificité française qu'est la dyarchie judiciaire. « La question, indique – t – elle, est celle aussi d'un choix de politique pénale et de société, doit-on multiplier les procédures rapides qui apportent une réponse immédiate mais parfois de piètre qualité.... Ou doit-on préférer la voie ordinaire qui permet de juger avec du recul avec une meilleure connaissance de la personnalité du délinquant ? »<sup>1930</sup> Au-delà de l'interrogation portée sur le type de procès pénal qu'il convient de privilégier dans une optique de justice de qualité, ce questionnement illustre aussi la problématique des arbitrages qui doivent être rendus au sein des juridictions, ainsi que la tension latente et plus ou moins perceptible entre les orientations d'une politique pénale définie par le seul procureur de la République et la répartition des faibles moyens dont bénéficient les juridictions.

La diversification des modalités de traitement des délits se traduit, au sein des juridictions, par la mise en place de schémas organisationnels qui tentent d'intégrer les nouveaux processus fonctionnels fondés sur des logiques à la fois de performance (section 1) et des logiques de concertation (section 2).

---

<sup>1928</sup> C.J. HAMSON, « Les effets de l'accroissement de la criminalité sur l'administration de la justice en Angleterre », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 26 N°2, avril-juin 1974, pp253-561

<sup>1929</sup> Marie-Luce CAVROIS, « L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire en France », [www.courdecassation.fr/activite\\_internationale](http://www.courdecassation.fr/activite_internationale)

<sup>1930</sup> Marie-Luce CAVROIS, « L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire en France », [www.courdecassation.fr/activite\\_internationale](http://www.courdecassation.fr/activite_internationale)



**676. Performance et répression pénale.** La réalité de la diversification des modes de poursuite établie aujourd'hui coïncide avec le basculement de la justice dans le champ du nouveau management public. Ce basculement acte le fait que la spécificité traditionnelle de la fonction judiciaire n'empêche plus son administration de s'inspirer et de pratiquer les préceptes du management, à l'image des autres secteurs de la sphère publique. Cette logique managériale se traduit, en particulier en matière pénale, à la fois par une rationalisation des modes d'organisation des instruments de gestion des moyens, y compris budgétaires, dédiés à la recherche et à la poursuite des infractions (§1), et par de nouvelles formes d'organisation des parquets dans l'administration de la réponse pénale (§2)

#### §1. MODES DES POURSUITE ET MOYENS DES JURIDICTIONS

**677. La problématique des moyens affectés à l'action pénale.** Le nouveau management judiciaire soumet la justice pénale, comme l'ensemble du système judiciaire, à l'exigence de produire des résultats conformes aux attentes de la société. De ce fait, la question de l'allocation des moyens dédiés à l'action répressive à l'échelle nationale, mais aussi et surtout au plan local, dans chaque juridiction, constitue un sujet majeur du fonctionnement de l'institution judiciaire. Cette question touche autant le sujet sensible de l'indépendance du juge dans l'exercice de sa mission, que celle de la répartition des ressources des juridictions entre la matière pénale et les autres contentieux traités. L'évaluation de la performance des juridictions est ainsi directement liée à la répartition des moyens, mais aussi aux choix de politique pénale mis en œuvre dans chaque ressort. Très concrètement, la question de l'allocation des moyens revêt une double dimension : celle des moyens de fonctionnement des juridictions orientés vers les fonctions pénales (A), et celle des frais de justice (B).

#### A).- MODES DE POURSUITE ET MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS

**678. La question des moyens.** La conduite de l'action répressive requiert des moyens matériels, informatiques et humains au sein des juridictions. Or, au titre des frais de fonctionnement, les faibles dotations que reçoivent les juridictions ne distinguent pas les moyens alloués à l'activité pénale de ceux dédiés aux autres contentieux de la juridiction. Bien

au contraire, très souvent, en particulier dans des juridictions de petite ou moyenne taille, dans un souci d'efficacité, les mêmes outils et les mêmes équipes de personnels judiciaires sont employés alternativement pour les activités pénales et pour les autres contentieux. La mise en œuvre des modes de poursuite soulève la question de l'articulation entre l'action répressive et la gestion des moyens disponibles dans les juridictions (1) et, celle de l'autonomie des juridictions et des juges (2).

#### 1).- ACTION REPRESSIVE ET GESTION DES MOYENS DISPONIBLES

**679. La préoccupation historique autour des moyens affectés à la répression des infractions.** L'orientation de la politique criminelle qui tend à articuler la recherche d'une meilleure efficacité de l'action répressive se manifestant, notamment, par « le souci constant du législateur d'alléger la procédure, de la rendre moins formaliste et ... notamment d'assouplir les formes de la comparution » avec une utilisation optimale des moyens mis à disposition n'est, pourtant, pas totalement nouvelle dans l'approche des modes de poursuite. Charles BERRIAT-SAINT-PRIX<sup>1931</sup> notait déjà, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, dans le cadre de l'affirmation du principe de l'opportunité des poursuites et de la prise en compte d'un certain équilibre entre l'intérêt social de la poursuite et les moyens disponibles, que « parmi les délits, il en est beaucoup qui n'ont avec l'ordre public que peu ou point de rapports et il est ensuite bien des faits qui ne sont point des délits véritables, quoique la poursuite en soit demandée. Poursuivre d'office dans ces derniers cas, c'est surcharger de travail, mal à propos, les juges d'instruction et les tribunaux ; c'est grever le trésor public de dépenses qu'il ne devrait pas supporter ; c'est enfin rendre le ministère public l'instrument de passions privées, ou le faire tomber dans un fâcheux système de rigueur aveugle. » Cette position préconisant une juste appréciation de l'opportunité d'engager des poursuites au regard des coûts induits a également été soulignée par d'autres observateurs avisés, dès l'entrée en vigueur du « nouveau » code de procédure pénale de 1958.<sup>1932</sup>

---

<sup>1931</sup> Charles BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l'instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, n°272, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854

<sup>1932</sup> Pierre BOUZAT, « Le nouveau code de procédure pénale, par divers auteurs », *Revue internationale de droit comparé* ». Vol. 13 n°2, Avril-juin, p.441

**680. Politique pénale et utilisation des moyens des juridictions.** Le fonctionnement matériel des juridictions est, très directement, affecté par la politique pénale mise en œuvre par le procureur de la République<sup>1933</sup>. Le choix porté sur un mode de poursuite induit la mise à disposition et l'utilisation des moyens adaptés à ce mode. Ainsi, une poursuite ordinaire conduisant, obligatoirement, à une audience publique nécessite une salle d'audience équipés, notamment, de moyens de communication (matériel de visio-conférence, ordinateur pour le greffe...), la disponibilité d'un greffier d'audience et celle d'un ou de trois ou juges, en plus d'un magistrat du ministère public. L'utilisation des moyens de fonctionnement des juridictions, dans le cadre de la mise en œuvre de l'action répressive, tient en permanence compte des orientations de politique pénale. Il s'établit une « interface importante entre le domaine judiciaire et le domaine administratif des juridictions. »<sup>1934</sup> L'informatisation des services judiciaires, en particulier l'installation et l'utilisation des logiciels de traitement des procédures pénales, illustrent cette interdépendance des questions de fonctionnement et d'organisation matérielle des juridictions avec les questions strictement juridictionnelles. Kevin MUNUNGU LUNGUNGU faisait remarquer que : « l'informatisation de la justice se situe au carrefour de ces deux mouvements. Il s'agit bien souvent d'offrir aux divers acteurs du procès de nouveaux modes de communication (volet procédural) qui, compte tenu des économies que leur utilisation implique, contribue à garantir l'efficacité de la justice, c'est-à-dire son efficacité à moindre coût (volet plus managérial). »<sup>1935</sup>

**681. Le management pénal.** Le point de rencontre, sur le plan du fonctionnement pratique, entre les questions d'attribution et d'utilisation des moyens, d'une part, et les préoccupations liées à la conduite effective, au sein des juridictions, de l'action répressive, d'autre part, représente la spécificité du management pénal. Celui-ci intègre la recherche de l'efficacité de l'action répressive au sein de la quête de l'efficacité dans le fonctionnement global des juridictions. Cette interpénétration des logiques judiciaire et managériale est parfois perçue comme la confrontation de deux logiques. Cécile VIGOUR<sup>1936</sup> évoque, à ce sujet, le fait que

---

<sup>1933</sup> Camille MIANSONI, « Politique pénale et management des juridictions ou la politique pénale comme composante du projet de juridiction », *AJ Pénal* 2012, p.448

<sup>1934</sup> Mina-Claire PRIGIONI, « Le management de juridiction : Analyse comparative de l'organisation et du fonctionnement managérial de cinq juridictions du pouvoir judiciaire à Genève », *Cahier de l'IDHEAP* 287/2014

<sup>1935</sup> Kevin MUNUNGU LUNGUNGU, <http://ihej.org/wp-content/uploads/2016/>

<sup>1936</sup> Cécile VIGOUR, « Temps judiciaire et logique judiciaire. Tension autour des instruments d'action et de mesure, Mission de recherche droit et justice – Synthèse », décembre 201, <http://forumdelajustice.fr/ihej>

« l'institution judiciaire est dans le même temps percutée par une logique gestionnaire. S'intéressant à l'organisation de la production plutôt qu'à la production elle-même, elle se caractérise par une plus grande sensibilisation aux notions de coûts et d'efficacité, au-delà de la recherche de "qualité" ». En réalité, plus qu'une confrontation de logiques ou de modèles d'organisation, il s'agit d'une transformation de l'exercice de la justice pénale dans ses modalités et dans ses finalités. Il ne s'agit plus de concevoir une action répressive sans se soucier de sa traduction opérationnelle et de son efficacité.

**682. La standardisation de l'action répressive.** Le management pénal a entraîné des conséquences visibles sur l'activité judiciaire en matière sur au moins deux aspects. D'une part, s'est produit un phénomène de standardisation des réponses judiciaires. Celui-ci se manifeste par la diffusion de trames de décision de toute sorte et par l'institution de barèmes en matière de traitement des contentieux de masse. Benoît BASTARD et Christian MOUHANNA<sup>1937</sup> parlent de « barémisation » de la réponse pénale. D'autre part, il induit, notamment par l'effet systémique de l'informatisation de la chaîne pénale, de nouvelles formes de collaboration entre les acteurs de la chaîne pénale. « Au cours des quinze dernières années, le recours à de multiples outils « d'aide à la décision » – trames de jugement, barèmes, recueil interne de jurisprudence, etc. –, qui favorisent une standardisation des décisions et des processus, a sensiblement modifié le travail des magistrats et fonctionnaires, ainsi que la répartition du travail entre ces deux groupes professionnels, tout en contribuant à une accélération du traitement des dossiers. En revanche, ces techniques n'ont pas des effets sur les seuls aspects formels administratifs ou gestionnaires ; elles ont aussi un impact sur la dimension juridictionnelle du travail du magistrat. »<sup>1938</sup>

**683. Logique de gestion des moyens et stratégies d'évacuation des flux pénaux.** La politique criminelle contemporaine, au centre de laquelle s'inscrit l'élargissement des pouvoirs et des modalités d'action du parquet, rencontre incontestablement cette logique de maîtrise des coûts. Cette dernière est, elle-même, désormais inscrite comme l'un des axes du nouveau

---

<sup>1937</sup> Benoît BASTARD, Christian MOUHANNA, « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de politique criminelle* 2006/1 n°28, p.153-166

<sup>1938</sup> Cécile VIGOUR, op. cit

management des juridictions.<sup>1939</sup> L'accroissement continue des contentieux pénaux et l'engorgement corrélatif des juridictions a inspiré une politique d'évacuation des flux dans le but d'alléger la charge des formations juridictionnelles traditionnelles et de réduire les coûts logistiques à la charge des juridictions.

**684. Evacuation des flux à moindre coût et dans un délai plus rapide.** La démarche d'évacuation des flux vise également comme finalité, notamment, d'améliorer les délais de traitement des procédures. Jean-Paul JEAN observe ainsi que « la justice n'a pu absorber la forte augmentation des affaires pénales poursuivables et la diminution des classements sans suite qu'en laissant au parquet la gestion directe des sanctions pour les petites affaires traitées dans le cadre des alternatives aux poursuites ou du mode de jugement dit simplifié, dans lesquels le procureur est devenu ce quasi-juge sollicitant une simple confirmation par le juge du siège, validation pour la composition pénale, homologation pour la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). »<sup>1940</sup> Pour parvenir à cet objectif d'évacuation des flux, le levier des modes de poursuite est celui qui permet d'adapter l'activité aux moyens des juridictions. A propos du mécanisme de la médiation pénale, Gaëlle DEHARO faisait remarquer qu'« on retrouve alors, s'agissant des autorités de poursuite, une logique managériale particulièrement marquée, la médiation étant vue comme “le paradigme d'une conception utilitariste de la justice” »<sup>1941</sup>. Par des outils adaptés à la gestion des flux, il est désormais loisible aux autorités de poursuite de mettre en œuvre une médiation pénale, plus efficace en termes de temps et de moyens humains. Mais, si l'accélération permise par l'essor de la médiation pénale peut permettre à la justice de mieux fonctionner, il n'est pas certain que cela soit sans risque. »<sup>1942</sup> Concrètement, et en matière de poursuites proprement dites, le choix du recours à l'ordonnance pénale, à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), à la citation directe, à la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) ou à l'information

---

<sup>1939</sup> Cf. Didier MARSHALL, « Justice, LOLF et RGPP : des rendez-vous manqués ? », *RDJ*, n° 36, mai 2011 ; « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *Revue française d'administration publique*, n°125, 2008 pp.121-131

<sup>1940</sup> Jean-Paul JEAN, op. cit.

<sup>1941</sup> Gaëlle DEHARO, « Rationalité juridique et opportunité économique : la médiation est-elle le paradigme d'une conception utilitariste de la justice ? », *LPA* 13 févr. 2012, p. 3 s. - V. également DANET, *La justice pénale, entre rituel et management*, 2010, coll. L'univers des normes, PU Rennes, p. 109 s.)

<sup>1942</sup> Jean-Baptiste PERRIER, « L'impact de la médiation sur le fonctionnement de la justice », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, n°32

judiciaire, dans un schéma de politique pénale défini, constitue non seulement le choix d'un type de pénalité, mais aussi le choix d'une manière de gérer les ressources de la juridiction. Choisir les voies de l'ordonnance pénale, de la composition pénale ou de la CRPC, c'est faire l'économie d'une audience publique avec ses implications matérielles et humaines, et s'assurer d'une décision judiciaire plus rapide. On comprend alors que la diminution continue des saisines du juge d'instruction<sup>1943</sup> correspond aussi à une certaine prise de conscience par les juridictions de la durée et du coût induits par cette modalité de poursuite.

**685. La recherche de l'efficacité du système.** Le paradigme de l'efficacité du système pénal apparaît être un substrat des conceptions utilitaristes de la justice pénale en ce qu'il s'attache à valoriser la fonction utilitaire de chacune des règles, de chaque principe institués, ainsi que de chaque procédé institués pour le fonctionnement de la justice pénale. L'efficacité est, en cette matière, la mesure de l'utilité des systèmes mis en place, y compris en matière d'instruments procéduraux de l'action publique. Comme le note Jérôme SAVARY, « pour les utilitaristes, la peine doit être conçue en fonction du principe du calcul de la maximisation du bonheur et de son pendant la minimisation de la douleur. Une peine très sévère devrait en ce sens faire réfléchir celui qui s'apprête à commettre un méfait puisqu'un simple calcul entre les avantages et les inconvénients de son acte devrait le retenir. »<sup>1944</sup>

**686. La traduction du discours de l'efficience sur l'organisation des juridictions.** La logique de résultat supplantant la logique traditionnelle de régularité juridique est, à l'évidence, l'un des marqueurs du nouveau management judiciaire introduit en Europe au cours des deux dernières décennies. De fait, le discours sur l'efficacité de la justice pénale peut se retrouver dans différents modèles théoriques<sup>1945</sup> développés dans les différents pays qui ont adopté et mis en œuvre la « nouvelle gestion publique ». En effet, on y retrouve le modèle dit de

---

<sup>1943</sup> En 2015, les saisines du juge d'instruction représentent 2,8% des poursuites correctionnelles, contre 6,5% en 1998 et 5,2% en 2002 (source : Ministère de la Justice - DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales – Observatoire de la justice pénale - *Chiffres nationaux 1998 – 2008*, Décembre 2009 et *Taux et structure de la réponse pénale - 2005 – 2016*),

<sup>1944</sup> Jérôme SAVARY, « Les théories de la justice : éléments du débat contemporain », *Justice internationale et scolaire : points de repère*, juillet 2004, pp47-67

<sup>1945</sup> David GIAUQUE, « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique », *Pyramides*, 7/2003, p89-104

« l'efficience »<sup>1946</sup> qui met l'accent, notamment, sur la performance du système en s'appuyant sur les réformes de structures et la maîtrise des coûts. Ce modèle théorique prône une efficacité économique par la rationalisation des procès et la réduction des coûts. Il induit une action forte en termes de réforme organisationnelle grâce, notamment, à l'apport des nouvelles technologies. Appliqué à la réalité du système pénal, il s'agirait, selon ce modèle, de rechercher une efficacité tournée vers le fonctionnement interne du système. Virginie GAUTRON et Jean-Noël RETIERE ont montré que « depuis l'entrée en vigueur de la organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ceux-ci [les procureurs] doivent s'approprier une nouvelle "culture de résultat" qu'insufflent un management par objectifs, le premier d'entre eux étant l'accroissement du taux de réponse pénale. »<sup>1947</sup>

**687. Efficacité et stratégie de maîtrise du temps judiciaire.** Parmi les critères de l'efficacité du système pénal, l'évaluation du temps judiciaire apparaît comme un élément déterminant. Dès lors, l'une des priorités des chefs de juridiction et en particulier du procureur de la République consiste à identifier les outils procéduraux et les circuits de traitement les plus efficace pour écouler la masse des dossiers pénaux. « La recherche de l'efficacité judiciaire se fonde en grande partie sur la réduction du temps de traitement des affaires : délais de réponse pénale, de traitement des dossiers, d'exécution des peines prononcées »<sup>1948</sup>. Au pénal, l'idée paraît acquise que la multiplicité des modes de poursuites participe de la réduction du temps du procès. « La multiplication des voies de procédure répond à cette exigence, les magistrats jouant, selon des modalités qui varient d'une juridiction à l'autre, sur l'ordonnance pénale, la composition pénale ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité pour décider des sanctions plus rapidement, sans passer par la voie traditionnelle mais relativement lente de l'audience. »<sup>1949</sup> Ainsi, les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 3 janvier 1972 instituant l'ordonnance pénale contraventionnelle soulignaient le fait que la nouvelle procédure devait offrir la possibilité de rendre « une justice souple, rapide et peu coûteuse. »<sup>1950</sup> Les préoccupations de simplification, de rapidité et d'économie de gestion étaient

---

<sup>1946</sup> Idem

<sup>1947</sup> Virginie GAUTRON et Jean-Noël RETIERE, « Le traitement pénal aujourd'hui : juger ou gérer ? », *Droit et Société*, n°88/2014, p.579

<sup>1948</sup> Benoit BASTARD, David DELVAUX, Christian MOUHANNA et Frédéric SCHOENAERS, « L'esprit du temps – L'accélération dans l'institution judiciaire en France et en Belgique, Note de Synthèse », Juillet 2012

<sup>1949</sup> Idem

<sup>1950</sup> R. BRUYNEEL, *Rapport n°255 sur le projet de loi tendant à simplifier la procédure applicable en matière de*

déjà à l'origine de cette innovation procédurale.

**688. La double tendance des évolutions de la gestion locale du système de répression.**

On note une double tendance parallèle entre, d'un côté, une stratégie de gestion de flux qui engage en principe tous les acteurs judiciaires (siège et parquet), y compris dans les modalités de répartition des moyens au sein de la juridiction et, de l'autre, un mouvement lourd et profond de renforcement des prérogatives du parquet. Alors que, en même temps, le statut du parquet français ne cesse de susciter des réserves de la part de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est cette dichotomie que Jean-Paul JEAN souligne en affirmant que « paradoxalement, au nom d'une nouvelle économie de gestion des flux procéduraux dans un rapport coût/efficacité, l'ampleur de prérogatives du parquet français est accru là où la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) laissait une zone grise entre les pouvoirs de l'autorité de poursuite et l'autorité de jugement »<sup>1951</sup>.

2).- ACTION REPRESSIVE ET FRAIS DE JUSTICE

**689. Le budget des frais de justice.** La conduite de l'action répressive génère des dépenses considérables en termes de frais de justice. Au titre du projet de loi de finances pour 2018, le montant inscrit s'élève à 478,48 millions d'euros, en augmentation de 3,88 millions d'euros par rapport à la dotation initiale dans le budget 2017 (474,6 millions d'euros). Ce chiffre de la dotation initiale est, dans tous les cas, sous-évalué puisque l'exécution du budget 2016 s'élève à 550,5 millions d'euros, pour une dotation initiale de 463 millions d'euros<sup>1952</sup>.

L'approche de la question des frais de justice dans le cadre de la conduite de l'action répressive soulève la question de leur définition (a) et, corrélativement, celle de leur maîtrise.

---

*contravention*, Sénat, 25 mai 1971, p.10, cité par Loïc CADIET, Jean-Paul JEAN et Hélène PAULIAT (dir.), *Mieux administrer la justice en interne et dans les pays du conseil de l'Europe pour mieux juger (MAJICE)*, 14 juin 2012

<sup>1951</sup> Jean-Paul JEAN, «Le ministère public français au regard des justices pénales d'Europe », *AJ Pénal* mars 2011, pp106-112

<sup>1952</sup> Yves DETRAIGNE, *Justice judiciaire et accès au droit*, Avis n°114 rendu au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2018, Tome VIII

**690. La catégorie des frais de justice.** L'extension des possibilités offertes en matière de preuve en matière pénale, grâce aux moyens scientifiques et techniques, s'accompagne d'un accroissement constant des frais de justice. Les frais de justice sont une catégorie mixte procédurale et budgétaire. En tant que catégorie procédurale, les frais de justice sont la résultante directe d'actes initiés dans le cadre des procédures juridictionnelles. Les régimes de leur prescription, en fonction de leur nature et de la phase procédurale concernée, sont fixés par le code de procédure pénale. Il en est ainsi, à titre d'exemple, des constatations ou des examens scientifiques et techniques, et des expertises prévus aux articles 60, 77-1, 156 et 463 du code de procédure pénale. C'est le cas du concours des interprètes pouvant être requis à toute phase de la phase de la procédure. Ils sont, parallèlement, une catégorie du droit des finances publiques, dès lors qu'ils constituent une catégorie de dépense publique obéissant, en dépit de son régime dérogatoire, aux règles de la comptabilité publique. Certes, du point de vue de la gestion des finances publiques, les frais de justice, qui ne relèvent plus du régime des crédits évaluatifs depuis la mise en œuvre de la LOLF dans les services judiciaires<sup>1953</sup>, restent des dépenses difficiles à contenir, tellement leurs contours et leurs modes d'engagement sont atypiques. La Cour des comptes a stigmatisé l'archaïsme du régime des frais de justice en rappelant que, ce « régime des frais de justice a été instauré il y a deux siècles, dans un environnement juridique et administratif désormais révolu. La Cour a relevé, par le passé, le caractère archaïque du mode de gestion de ces dépenses. »<sup>1954</sup> Ce régime est directement issu, dans ces principes, Le régime des frais de justice est issu « d'un décret impérial du 18 juin 1811, dont la structure s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui. »

**691. Les frais de justice en matière pénale.** « Les frais de justice, indispensables à la manifestation de la vérité, sont étroitement liés à l'activité judiciaire, et essentiellement pénale », selon la Cour des comptes<sup>1955</sup>. Les frais de justice en matière pénale relèvent de la catégorie des « frais de justice criminelle, correctionnelle et de police » énoncée à l'article 800

---

<sup>1953</sup> Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions, *Revue française d'administration publique*, n°123, 2008, p121

<sup>1954</sup> Cour des comptes, *Les frais de justice*, Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2012

<sup>1955</sup> Cour des comptes, *Les frais de justice*, Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2012

du code de procédure pénale<sup>1956</sup>. Ils répondent au « principe de gratuité en matière pénale ... affirmé par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale. » La loi ne fournit, elle-même, aucune définition des frais de justice. La Cour des comptes notait, dans son rapport sur les frais de justice de 2012, que « les frais de justice ne font pas l'objet d'une définition en droit et procèdent d'une simple énumération, articulée autour de la notion de gratuité pour le justiciable, aux articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale. »<sup>1957</sup> Depuis ce rapport, l'article R. 91 du code de procédure pénale, dans sa version issue du décret n°2014-461 du 7 mai 2014, dispose que « constituent des frais de justice des dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle ». L'article R.92 du code de procédure pénale énonce la liste des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police. En matière pénale, les frais de justice sont les dépenses publiques occasionnées par la recherche des infractions, la poursuite et le jugement de leurs auteurs, ainsi que l'exécution des décisions rendues.

Dans le cadre de l'administration de la justice, les choix que doivent opérer les prescripteurs des frais de justice, en fonction des enjeux de chaque procédure et des orientations de politique pénale, devraient être les leviers de la maîtrise des frais de justice.

#### b).- LA MAITRISE DES FRAIS DE JUSTICE

**692. La gestion locale des frais de justice.** La maîtrise des frais de justice est d'abord une question qui se pose, en apparence, au niveau de chaque juridiction. En effet, dans la logique de la LOLF, les juridictions devraient recevoir une dotation en frais justice qu'elles utiliseraient en fonction de leur activité juridictionnelle<sup>1958</sup>. En pratique, les juridictions ne gèrent plus les dotations dédiées aux frais de justice. Celles-ci sont directement gérées soit au niveau

---

<sup>1956</sup> Article 800 CPP : "un décret en Conseil d'Etat détermine les frais qui doivent être compris sous la dénomination de frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, il en établit le tarif ou fixe les modalités selon lesquelles ce tarif est établi, en règle le paiement et le recouvrement, détermine les voies de recours, fixe les conditions que doivent remplir les parties prenantes et, de façon générale, règle tout ce qui touche aux frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police »."

<sup>1957</sup> Cour des comptes, *Les frais de justice*, Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2012

<sup>1958</sup> Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions, *Revue française d'administration publique*, n°123, 2008, p121

national<sup>1959</sup>, soit au niveau des Services administratifs régionaux (SAR) rattachés aux Cours d'appel en charge de la gestion du budget opérationnel de programme (BOP). « L'article D. 312-66 du code de l'organisation judiciaire institue le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour conjointement ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions. En cette qualité, ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses en vertu de l'article 11 du décret du 7 novembre 2012 susmentionné.» Il y a donc un découplage entre le niveau opérationnel qui est celui où sont engagés juridiquement les frais de justice et le niveau régional ou national qui est celui de la gestion et du contrôle.

**693. Le découplage entre la prescription des frais de justice et leur gestion.** Didier MARSHAL décrivait l'incohérence de la situation persistante en matière de gestion locale des frais de justice en relevant que « le régime actuel des frais de justice et l'application qui est faite du principe de la fongibilité conduisent à une situation que les magistrats vivent comme peu cohérente. Engagés par le magistrat dans le cadre des procédures pénales ou civiles, les frais de justice sont inhérents à l'acte juridictionnel. Intégrés dans les budgets opérationnels de programme qui sont confiés à la gestion des chefs de cour, ils sont de nature administrative. Qui devra répondre de leur éventuel débordement ? Le magistrat prescripteur ou le chef de cour ? »<sup>1960</sup> Cette situation crée le paradoxe que l'échelon des prescripteurs qui est pour l'essentiel la juridiction de première instance ne connaît ni le montant des crédits alloués en frais de justice, ni le niveau de leur consommation. Dans son rapport de 2012, la Cour des comptes regrettait l'absence de suivi des engagements en matière de frais de justice.

**694. La dimension nationale des frais de justice.** En réalité, la maîtrise des frais de justice est une préoccupation qui s'exprime au niveau national. Depuis plus de dix ans, de nombreux rapports se penchent sur le sujet des frais de justice<sup>1961</sup>. Dans son rapport d'information intitulé *Pour une meilleure maîtrise des frais de justice*, déposé le 10 octobre 2012 au nom de la Commission des finances du Sénat, Edmond HERVE soulignait que « les frais de justice

---

<sup>1959</sup> En matière de téléphonie, notamment grâce à la Plateforme nationales des interceptions téléphoniques.

<sup>1960</sup> Didier MARSHALL, op. cit.

<sup>1961</sup> V. notamment, Rapport d'information du Sénat n° 216 – session ordinaire de 2005-2006 du 22 février 2006, Rapport annuel de la Cour des comptes pour 2007 ; Anna AUCLAIR RABINOVITCH, Daniel METAYER, Guy CORREA, François SCHOEFLER, Eric BERGER, Jonathan GABORIT, *Revue des dépenses. Les frais de justice*, La documentation française, avril 2015

représentent l'un des enjeux majeurs du budget de la mission "Justice" et plus particulièrement du programme 166 "Justice judiciaire" depuis plusieurs années ».

- La commission NADAL<sup>1962</sup> préconisait, en matière de maîtrise des frais de justice, de :
- faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en œuvre ;
  - sensibiliser tous les acteurs de la procédure au coût des actes d'enquête ;
  - contrôler l'engagement de dépenses en-dehors des marchés négociés par l'administration centrale ;
  - améliorer la traçabilité des frais de justice pénale ;
  - faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en œuvre ;
  - sensibiliser tous les acteurs de la procédure au coût des actes d'enquête ;
  - contrôler l'engagement de dépenses en-dehors des marchés négociés par l'administration centrale ;
  - améliorer la traçabilité des frais de justice pénale.

**695. La liberté de prescription des frais de justice.** La maîtrise des frais de justice butte, fréquemment, sur le principe de la libre prescription reconnu aux acteurs judiciaires. Comment imposer une maîtrise des coûts liés aux frais de justice face à une multitude de prescripteurs jouissant d'une liberté de décision dans le choix de la prestation, dans sa nature, son montant et les modalités de son accomplissement. « L'engagement des frais de justice présente la particularité de résulter des prescriptions des magistrats de l'ordre judiciaire et des officiers de police judiciaire (OPJ) qui s'exercent en vertu d'une indépendance de principe sans que puisse être opposée une contrainte ou restriction, en particulier d'ordre budgétaire. En outre, de nombreuses dispositions législatives ou réglementaires entraînent l'engagement de frais de justice liés à des prescriptions à caractère obligatoire.<sup>1963</sup> Surtout, la liberté de prescription est consubstantielle à l'acte juridictionnel. En matière de poursuite pénale, l'enjeu majeur est donc de mettre en œuvre une politique pénale qui cadre avec des objectifs de bonne gestion. « Depuis

---

<sup>1962</sup> Jean-Louis NADAL, *Refonder le ministère public*, Rapport à Madame la Garde des sceaux, ministre de la justice, novembre 2013

<sup>1963</sup> Cour des comptes, *Les frais de justice depuis 2011*, Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2014

2006, le ministère de la justice est donc tenu de concilier l'entière liberté de prescription des magistrats, corollaire de l'indépendance de la justice, avec un cadre budgétaire contraint. »<sup>1964</sup>

## B).- AFFECTATION DES MOYENS ET AUTONOMIE DES JURIDICTIONS ET DES JUGES

La manière dont s'organise l'attribution des moyens au sein de la juridiction emporte des incidences sur la capacité et les marges de manœuvre du juge dans la conduite de sa mission juridictionnelle (1). Plus largement, la question de l'allocation des moyens soulève la problématique l'autonomie de gestion des juridictions (2).

### 1).- ALLOCATION DES MOYENS ET INDEPENDANCE DES JUGES

**696. Logique des moyens et indépendance des juges.** L'une des questions régulièrement posées, lorsque qu'on évoque la problématique de l'attribution des moyens de fonctionnement aux juridictions, est celle de savoir dans quelle mesure la logique de rationalisation de la gestion des moyens qui se traduit, en particulier, dans le choix des modes de poursuite, affecte l'autonomie du juge et la qualité de sa décision judiciaire. Cette interrogation appelle une double observation. D'abord, il faut admettre que le choix du mode de poursuite a toujours échappé au juge dans la procédure pénale moderne. Simplement, jusque dans les années 1990, les modes de poursuite mis à la disposition du parquet avaient tous vocation à conduire le prévenu devant le juge agissant à l'audience correctionnelle publique. Le juge exerçait toujours son office dans le cadre unique de cette audience, sans que les conditions de son indépendance ne soient interrogées du fait du choix du mode de poursuite opéré par le ministère public sauf, peut-être, en ce qui concerne le flagrant délit puis la comparution immédiate qui lui a succédé. De ce point de vue, la situation du juge à l'égard du choix du procureur de la République n'a pas changé avec la diversification des modes de poursuite. C'est toujours le procureur de la République qui saisit le juge selon le mode qu'il choisit, sans qu'on ne puisse apprécier l'opportunité de ce choix<sup>1965</sup> à l'aune de l'indépendance du juge. Ensuite, il est vrai que la

---

<sup>1964</sup> Cour des comptes, *Les frais de justice*, Communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2014

<sup>1965</sup> Comme le rappelle la Chambre criminelle de la Cour de cassation dans sa décision du 6 mars 2013 (N° de pourvoi: 12-90078), « attendu que ... les dispositions légales critiquées, qui permettent au procureur de la République, lorsqu'il estime que les faits portés à sa connaissance constituent un délit, de décider que la poursuite se fera, après enquête préliminaire, par la voie de la citation directe devant le tribunal, sans ouverture

nature du rôle du juge a changé dans les modes de poursuite qui ne lui demandent plus de juger, mais d'homologuer ou de valider. Pour autant, à l'intérieur de cette sphère nouvelle de son office, son indépendance n'est pas directement touchée. En revanche, la pression de la masse des affaires traitées selon ces nouveaux modes de poursuite, associée à l'exigence de célérité qui leur est attachée, conduit le juge à suivre le mouvement pour ne pas enrayer la machine. Cet effet d'entraînement de la logique de productivité crée un doute sur la capacité du juge à résister à cet enchaînement qui le dépasse. De fait, si l'expérience de la mise en œuvre de la LOLF dans les services judiciaires, notamment en ce qui concerne la maîtrise des frais de justice, a montré que l'application des « valeurs judiciaires » traditionnelles par des magistrats n'était pas incompatible avec celles de l'efficacité, une forte tension existe entre une culture judiciaire centrée sur le droit et une certaine rationalité managériale hégémonique. Dès lors, la question de la gestion des moyens ne peut plus être détachée de celle du choix des modes de poursuite, donc de la manière dont chaque maillon de la chaîne et, notamment, le juge, accomplit sa mission. De manière générale, Mina-Claire PRIGIONI constate, dans le cas de la justice Suisse, que « l'importation de pratiques managériales dans l'institution judiciaire est en effet considérée comme une menace à la garantie de l'indépendance de la justice. C'est pourquoi le développement des réflexions concernant le management de la justice s'accompagne de discussions sur la manière de concilier meilleure gestion de la justice et indépendance des juges. Le principe de l'indépendance de la justice se retrouve ainsi en filigrane dans l'ensemble de la recherche portant sur le management judiciaire »<sup>1966</sup>.

## 2).- L'AUTONOMIE DE GESTION DES JURIDICTIONS

**697. L'autonomie des juridictions dans le cadre de la LOLF.** En dépit de la déception ressentie après plusieurs années d'expérimentation par les acteurs de terrain, la maîtrise des moyens et l'autonomie des gestionnaires sous-jacentes à la logique de la LOLF pouvaient apparaître comme des outils d'une meilleure protection de l'indépendance de la justice<sup>1967</sup> dans

---

*d'information, ne modifient pas le déroulement du procès pénal, et ne privent pas la personne d'un procès juste et équitable, celle-ci, quant au respect des droits de la défense, ayant, devant la juridiction, des garanties équivalentes à celles dont elle aurait bénéficié si l'affaire avait fait l'objet d'une information. »*

<sup>1966</sup> Mina-Claire PRIGIONI, « Le management de juridiction : Analyse comparative de l'organisation et du fonctionnement managérial de cinq juridictions du pouvoir judiciaire à Genève », *Cahier de l'IDHEAP* 287/2014

<sup>1967</sup> Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* n°125, 2008, pp.121-131

une perspective d'autonomie accrue reconnue aux juridictions. Cependant, si les logiques d'efficacité et de qualité de la justice sont complémentaires dans l'amélioration de l'image sociale de la justice et la définition d'une efficacité globale de la justice, ces logiques sont distinctes et peuvent même devenir contradictoires. Jean-Paul JEAN<sup>1968</sup> relève que la cohabitation des deux schémas est source de « tensions » au sein du système judiciaire. D'ailleurs, à propos très précisément du système français, il est apparu très clairement que les logiques d'efficacité introduites par la LOLF ne permettent pas de « mesurer la qualité du service rendu au justiciable. »<sup>1969</sup> « Après avoir mis en place la meilleure organisation possible pour produire des décisions, il importe de surveiller attentivement les indicateurs de la juridiction. Il s'agit des différentes statistiques qui permettent de mesurer principalement les délais de jugement de chaque chambre et l'état des stocks des affaires restant à juger. »<sup>1970</sup>

**698. Les dialogues de gestion.** L'un des instruments marquants de l'encrage de la logique managériale dans les services judiciaires paraît être constitué par l'institution des « dialogues de gestion ». Définis comme un échange entre les arrondissements judiciaires et les chefs de cours d'une part et, entre ces derniers et la Direction des services judiciaires, d'autre part, les dialogues de gestion sont destinés à analyser la performance des juridictions dans la perspective de nouvelles dotations de ressources. Sur l'activité pénale, sont ainsi examinés les indicateurs liés aux modes de traitement des délits (taux de réponse pénale, taux d'alternatives aux poursuites...). La structure de la réponse pénale matérialisant l'orientation donnée aux procédures selon les différents modes permet ainsi d'évaluer la performance de la juridiction par rapport aux résultats des exercices précédents et par rapport à ceux des autres juridictions de même catégorie dans une logique de *benchmarking*.

**699. Les dialogues de gestion et la logique du reporting.** En réalité, les dialogues de gestion ont perdu de leur pertinence dès lors que les juridictions de première instance ont été dépossédées de la maîtrise concrète de la gestion de leurs faibles moyens. En effet, contrairement à la logique d'autonomisation et de responsabilisation des acteurs locaux, consubstantielle à la LOLF, on a assisté dans les services judiciaires à une recentralisation de la

---

<sup>1968</sup> Jean-Paul JEAN, « Du justiciable à l'utilisateur de la justice », *Les Cahiers de la justice* 2013/1, p.13

<sup>1969</sup> Didier MARSHALL, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* n°125, 2008, pp.121-131

<sup>1970</sup> Marie-Luce CAVROIS, « L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire en France », [www.courdecassation.fr/activite\\_internationale](http://www.courdecassation.fr/activite_internationale)

gestion au niveau régional. Désormais, l'essentiel des décisions d'engagement des moyens sont initiées au niveau des SAR. Dès lors, la logique de performance qui suppose pour les gestionnaires de faire des choix sur l'utilisation des moyens en fonctions des objectifs définis est devenue asymétrique. En effet, les juridictions doivent produire de la performance avec des moyens dont elles n'ont pas la maîtrise, ni dans leur attribution, ni dans leur utilisation. Les dialogues de gestion apparaissent alors comme de simples modalités de *reporting* qui permettent aux échelons inférieurs d'expliquer à l'attention des chefs de cours l'évolution de leur activité sans réelle évaluation de la concordance entre les moyens alloués pour leur activité et les résultats obtenus.

## §2 - LES INCIDENCES SUR L'ORGANISATION DES PARQUETS

**700. Le parquet.** La notion de parquet<sup>1971</sup> se confond, souvent, avec celle de ministère public<sup>1972</sup>. Pourtant, si le ministère public évoque, très précisément, l'organe titulaire du droit de poursuite devant les juridictions pénales telle qu'il s'est construit historiquement<sup>1973</sup> et, le droit de représentation de la société « en toutes matières, devant toutes les juridictions du premier degré du ressort du TGI », la notion de parquet renvoie, quant à elle, en plus de sa confusion avec les magistrats qui le composent, à une dimension structurelle. Le parquet est ainsi la machine administrative qui met en œuvre les décisions relatives à la répression des infractions. Dès lors, les incidences de la diversification des modes de poursuite sur l'organisation et le fonctionnement du parquet se traduisent par la mise en place en place de schémas d'organisation (A), mais aussi par des schémas de traitement des procédures (B).

### A).- LES SCHEMAS D'ORGANISATION

**701. La machine administrative du parquet.** « Le parquet regroupe plusieurs services, notamment, les services assurant la réception des procédures, le suivi des audiences pénales et l'exécution des décisions pénales rendues. »<sup>1974</sup> En fonction de la taille de la juridiction, les services du parquet sont parfois répartis en pôles ou en sections spécialisées. Chaque pôle ou

<sup>1971</sup> Brigitte ANGIBAUD, *Le parquet*, PUF, 1999

<sup>1972</sup> Jean VOLF, *Le ministère public*, PUF, 1998 ; Marie-Laure RASSAT, *Le ministère public entre son passé et son avenir*, LGDJ, 1967

<sup>1973</sup> Marie-Laure RASSAT, *Le ministère public entre son passé et son avenir*, LGDJ, 1967

<sup>1974</sup> Natalie FRICERO, « Tribunal de grande instance : organisation et compétence », in *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, N°34, septembre 2009 (actualisation : sept. 2017)

chaque section spécialisée prend en charge un domaine déterminé constitué, soit d'un type de contentieux, soit d'une mission spécifique. Cette organisation intègre la manière dont sont traitées les procédures relevant de ce domaine. Ainsi, certaines organisations des parquets distinguent un service de traitement en temps réel (TTR) pour les majeurs, un autre pour les mineurs et, autre pour des contentieux techniques spécialisés.

**702. Organisation des procès d'action et finalités de l'action répressive.** L'impact de la diversification des modes de poursuite sur l'organisation des juridictions illustre aussi l'articulation entre la manière dont s'organise le traitement administratif et processuel des procédures pénales et les objectifs assignés à la répression des infractions pénales. Il s'agit d'envisager une approche de l'organisation du parquet qui intègre aussi bien la dimension structurelle, que l'agencement des procès par lesquels s'exécutent les mécanismes légaux de traitement des infractions. Cette approche traduit la nécessaire distinction entre la justice appréhendée comme institution, avec ses structures, ses agents et ses processus de fonctionnement administratifs, et la justice comme mécanisme de règlement juridictionnel des litiges. A propos de cette distinction, Christian ATIAS<sup>1975</sup> propose les notions de « justicialité » et de « justiciabilité ». Il affirme, à ce sujet, qu'« à côté de la justiciabilité, il faudrait peut-être mettre la justicialité (ou justicialité ; sur officialité, prévôté...). le recours à ce terme devrait favoriser le rétablissement de la distinction entre l'organisation de la juridiction, qu'il désignerait spécifiquement, et sa fonction de justice, entre l'administratif et le juridique ; ce pourrait être l'un des grands défis de notre temps. La justicialité, la justice en tant qu'institution, ensemble de personnels, de moyens, d'entités, de hiérarchies, de stocks et de flux de dossiers à gérer, est assurément à gérer, aussi bien que possible, pour tenter de faire face à la justiciabilité croissante et aux actions protéiformes ». En termes d'efficacité, cette distinction renvoie à la distinction entre efficacité de la gestion du système (organisation et processus) et l'efficacité de la « production judiciaire » (qualité de la décision judiciaire, prise en compte du justiciable, délai de traitement des affaire, garantie des droits ...).

**703. L'importance des circuits de traitement.** Si l'objectif d'accélération du traitement des affaires pénales n'est pas étranger à la volonté de diversification des modes de poursuites<sup>1976</sup>, la pratique des tribunaux dans la mise en œuvre de ces instruments procéduraux ne corrèle pas

---

<sup>1975</sup> Christian ATIAS, « Justiciabilité », in L. CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.800

<sup>1976</sup> Cf. ci-dessus, partie 1, titre 1, chap. 1

systematiquement la diversification des modes de poursuites avec la rapidité de traitement. En effet, la volonté de simplification revendiquée au centre des poursuites alternatives n'induit pas automatiquement une réduction du délai de traitement des procédures. Celle-ci dépend essentiellement des organisations (schémas d'orientation, étendu des délégations consenties aux différents types de « délégués » du procureur et aux OPJ etc...) mises en place par les parquets en lien avec les moyens disponibles au sein de chaque juridiction. Ainsi, une procédure orientée en ordonnance pénale ou en comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité peut se clôturer en 15 jours ou après plusieurs mois selon les délais d'audiencement de la juridiction et les circuits de notification institués par le procureur de la République. L'efficacité de l'organisation et des process d'action participe de l'efficacité globale du système pénal. Elle répond à l'évaluation des conditions dans lesquelles sont organisés, agencés et articulés les structures et les acteurs qui participent à différents niveaux au traitement judiciaire des affaires pénales. La direction des services judiciaires a elle-même pris en compte la dimension de l'organisation comme facteur de l'efficacité du système judiciaire. Dans la présentation stratégique du projet annuel de performance pour le PLF 2012, la directrice des services judiciaires rappelait la création au sein de la direction des services judiciaires, au titre des efforts pour « améliorer la performance des juridictions », d'une sous-direction de la performance et des méthodes. Elle précisait que « c'est tout naturellement au sein de cette sous-direction que la direction de projet de la démarche *Lean Management* a été intégrée. Expérimentée depuis 2010, et poursuivie en 2011, dans plusieurs cours d'appel, elle vise à analyser des processus judiciaires dans le cadre d'une démarche participative de réingénierie et avec l'objectif d'améliorer la qualité du service rendu au justiciable à travers un raccourcissement des délais de traitement des affaires judiciaires ». « le traitement direct des affaires pénales, procédure permettant aux magistrats du Parquet, grâce à une liaison téléphonique permanente avec les services de police et de gendarmerie, de traiter immédiatement les affaires élucidées, est en voie de généralisation à l'ensemble des Parquets des tribunaux de grande instance ; cette procédure mobilise des effectifs mais autorise de sensibles gains de temps et d'efficacité pour la poursuite mais non pour le jugement le traitement direct des affaires pénales, procédure permettant aux magistrats du Parquet, grâce à une liaison téléphonique permanente avec les services de police et de gendarmerie, de traiter immédiatement les affaires élucidées, est en voie de généralisation à l'ensemble des Parquets

des tribunaux de grande instance ; cette procédure mobilise des effectifs mais autorise de sensibles gains de temps et d'efficacité pour la poursuite mais non pour le jugement »<sup>1977</sup>

**704. Structure de la réponse pénale et performance de la justice pénale.** L'organisation des services de la chaîne pénale et des process de traitement des délits dans les juridictions prend en compte le fait que les modes de poursuite constituent des outils d'évaluation de la performance des juridictions en matière pénale. Il en résulte que la structure de la réponse pénale constituée de la part relative de chaque mode de poursuite dans la globalité de la réponse pénale représente un levier de pilotage de la justice pénale. On sait que pour un volume d'équivalent temps plein travaillé (ETPT)<sup>1978</sup> donné, la part plus ou moins importante d'une modalité de réponse pénale par rapport à la moyenne régionale ou nationale du groupe de juridictions auquel on appartient permet d'apprécier la performance de la juridiction. L'imbrication des préoccupations de performance dans des logiques de politique pénale illustre l'imprégnation du discours managérial jusqu'au cœur du procès pénal lui-même. Benoît FRYDMAN<sup>1979</sup> explique que « plus profondément, le discours et les instruments du management de la justice trouvent leur origine dans la spécification pour l'appareil judiciaire de la politique du nouveau management public (*New Public Management*), telle qu'elle s'est progressivement développée, à partir des années 1980, au départ du monde anglo-saxon. Cette politique de l'action publique a pour objectif d'améliorer les rendements et les performances des fonctionnaires et des services publics en mettant en place les instruments de mesure et de contrôle adéquats pour assurer la production à coût (donc économe des deniers publics) de services de meilleure qualité, qui satisfassent davantage les usagers, rebaptisés "clients" pour l'occasion. » Les initiatives du ministère de la justice en faveur du déploiement du système PHAROS<sup>1980</sup> s'inscrivent dans cette logique. Selon L. BERNARD de la GATINAIS, Directeur des services judiciaires au moment du lancement du projet PHAROS, « Pharos ouvre la voie à une nouvelle démarche de gestion fondée sur une autonomie accrue des gestionnaires et un passage d'une logique de moyens vers une logique de résultats. »<sup>1981</sup> Depuis, PHAROS offre

---

<sup>1977</sup> Charles JOLIBOISD et Pierre FAUCHON, *Quels moyens pour quelle justice*, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

<sup>1978</sup> Equivalent temps plein travaillé

<sup>1979</sup> Benoit FRYDMAN, « Le management comme alternative à la procédure », [www.philodroit.be/IMG/pdf/](http://www.philodroit.be/IMG/pdf/)

<sup>1980</sup> Pilotage HARmonisé pour l'Organisation des Services (PHAROS). Système destiné à fournir aux juridictions et à l'administration centrale des tableaux de bord construits sur la base des données de l'activité

<sup>1981</sup> cf. *Lettre d'information* n°1, DSJ avril 2008

aux juridictions des indicateurs chiffrés issus du traitement des données de leur activité (nombre de procédures reçues, nombre de jugements rendus, délais de traitement ...) et de leur environnement (nombre d'habitants du ressort, taux de chômage...). Ces indicateurs que sont, au pénal, principalement le taux de réponse pénale et le taux d'alternatives aux poursuites permettent ainsi d'évaluer la performance des juridictions en fonction des moyens alloués. Pour autant, la maîtrise des outils de management est loin d'être uniformément acquise par les parquets. La construction et l'exploitation des tableaux de bord s'avèrent être en pratique très aléatoires. De façon plus fondamentale, la question de la corrélation entre les ressources allouées aux juridictions et les objectifs de politique pénale fixés par le procureur de la République n'est pas clairement exposée. De fait, l'analyse des rapports de politique pénale produits annuellement par les parquets démontre qu'aucune corrélation n'est établie entre les moyens alloués aux juridictions et les objectifs de leur politique pénale. Dès lors, l'effort d'évaluation de la performance des juridictions en matière pénale s'avère, en l'état des règles d'allocation des moyens, totalement artificielle voire impossible.

**705. Les outils de pilotage.** Pour matérialiser la démarche managériale amorcée par les juridictions, les chefs de juridiction se trouvent confrontés à la nécessité de disposer d'outils qui leur permettraient d'assurer un pilotage efficace. Le système PHAROS et le module CHORUS Restitutions étaient censés être ces principaux outils de pilotage à la disposition des juridictions. En réalité, ni le système PHAROS, ni le module CHORUS Restitutions non encore déployé, n'offrent aux juridictions les instruments de pilotage dont elles ont besoin. On se trouve, dès lors, face à ce paradoxe que toute la démarche de gestion des juridictions est désormais conçue en termes de résultats et de performance, alors qu'aucun outil de pilotage fiable et performant n'est mis à la disposition des managers. Même l'Infocentre CASSIOPEE n'offre pas des données suffisamment fiables pour fonder une action cohérente des juridictions. Pour pallier à cette carence, les chefs de juridictions et leurs équipes bricolent eux-mêmes des tableaux de bord pour gérer l'audiencement, les scellés, les flux de procédures...

## B).- LES SCHEMAS D'ORIENTATION

Les notions de schéma d'orientation et de traitement des délits<sup>1982</sup> sont des notions qui traduisent la réalité matérielle et procédurale de la mise en œuvre de la réponse pénale. Leur compréhension aide à saisir la réalité de l'action judiciaire en matière pénale. Pour autant, ces deux notions ne se confondent pas. Le traitement des délits évoque une activité et un processus (1), tandis que le schéma d'orientation est un cadre d'action plus ou moins formalisé (2).

#### 1).- LA NOTION DE « TRAITEMENT DES DELITS »

**706. La notion de traitement des délits.** La notion de « traitement des délits » apparue récemment dans la doctrine semble être le signe d'une évolution marquante des conditions de formulation de la réponse judiciaire aux phénomènes de la délinquance. Contrairement aux apparences et aux exposés des auteurs qui en font usage<sup>1983</sup>, la notion de « traitement des délits » ne désigne pas seulement les mécanismes procéduraux mis en œuvre pour formaliser la réponse pénale, c'est-à-dire la façon dont les parquets organisent la distribution des réponses judiciaires aux dossiers qui leur sont soumis, elle traduit aussi, tout à la fois, le processus qui va de la révélation de l'infraction à l'exécution de la sanction pénale, ainsi que l'organisation mise en place au sein des juridictions pour répondre au mieux à la demande de justice pénale qu'accompagnent les réformes législatives successives de ces dernières années. En fait, cette notion de « traitement » est la même notion que l'on retrouve dans la formule du « traitement en temps réel des procédures pénales ». La notion de traitement des délits prend une acception particulière dans le contexte de la diversification de la réponse pénale (a). Mais, surtout, le traitement des délits illustre les préoccupations judiciaires en termes d'organisation (b).

#### a).- LE TRAITEMENT DES DELITS COMME TRADUCTION DE LA DIVERSIFICATION DE LA REPOSE PENALE

**707. Traitement des délits et diversification des modes de poursuite.** Tant que la réponse apportée aux infractions constatées se limitait à l'alternative entre le classement sans suite et la poursuite devant la juridiction par citation directe ou réquisitoire introductif, la notion de traitement des délits ne pouvait avoir qu'une résonance limitée. Dès lors que le choix offert au parquet en matière de réponse pénale s'est étendu à la fois aux alternatives aux poursuites et

---

<sup>1982</sup> Philippe POUGET, « La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal* novembre 2013, p.573

<sup>1983</sup> Jean DANET (dir.), *La réponse pénale, dix ans de traitement des délits*, PUR, 2013

aux poursuites alternatives et simplifiées, le « traitement » exprime cette mécanique de distribution des réponses judiciaires entre les différentes possibilités offertes par la loi. Dans cette optique, le traitement constitue l'entreprise de vérifications (antécédents judiciaires, situation sociale et professionnelle, gravité des faits, reconnaissance de culpabilité....) menée par le parquet et qui aboutit à la décision d'orientation de la procédure. Le traitement exprime la mise en œuvre du schéma d'orientation de la procédure.

Dans une autre acception, la notion de « traitement des délits » exprime l'idée de la prise en charge du délinquant et de la procédure au cours des différentes phases de la chaîne pénale. Le traitement des délits inclut, dans cette optique, le travail d'enquête, y compris les mesures coercitives éventuellement mises en œuvre et le rôle de la défense. Il intègre la phase judiciaire, notamment la phase du prononcé de la sentence sous ces différentes formes. Dans cette logique, le traitement des délits se poursuit jusqu'à la phase d'exécution de la sentence, en y intégrant les procédés de la lutte contre la récidive.

#### b).- LE TRAITEMENT COMME VECTEUR D'ORGANISATION

**708. Le traitement des délits comme vecteur d'une organisation.** Si l'orientation des procédures est affaire de parquetiers, le traitement des délits évoque une question d'organisation des services impliquant magistrats du siège et du parquet, personnels de greffe, auxiliaires de justice, enquêteurs et autres délégués du procureur de la République. En effet, la prise en compte matérielle, administrative et informatique des procédures parvenues au parquet suppose la définition de circuits et de méthodes adaptés à la nature et au volume des contentieux et, à la disponibilité des moyens de la juridiction.

#### 2). LES « SCHEMAS D'ORIENTATION » DES AFFAIRES PENALES

**709. Filières pénales ou schéma d'orientation ?<sup>1984</sup>** La notion de « filières pénales » mise en lumière par les travaux menés dans le champ de la sociologie des institutions pénales au cours des années 1960 et 1970 renvoie au parcours des procédures pénales depuis la commission des faits jusqu'à l'exécution de la sentence pénale. Mais, plus que le cheminement des dossiers

---

<sup>1984</sup> Cf. Jean DANET, « La notion de schéma d'orientation », *Les Cahiers de la justice*, 2013/47, p.21

pénaux, la notion de « filière pénale »<sup>1985</sup> appréhende surtout le parcours des délinquants dans le processus d'administration de la justice pénale depuis le service de police chargé de l'enquête jusqu'à la décision de la formation de jugement, en passant par la décision d'orientation du procureur de la République. C'est le parcours de l'individu appréhendé par le système pénal à travers son acte délinquant et ses caractéristiques socio-économiques. Il y a ainsi derrière la notion de « filières pénales », l'idée d'un déterminisme social qui postule que telle infraction pénale commise par telle catégorie de population déterminée entraîne inexorablement la mise en œuvre de telle modalité de réponse pénale pour aboutir à un type de sanction prédéterminé.

En revanche, les schémas d'orientations sont des cadres construits par le procureur de la République (a). Les schémas d'orientation peuvent servir d'instrument de lisibilité de la politique pénale (b).

a).- LE SCHEMA D'ORIENTATION EN TANT QUE CADRE D'ACTION

**710. Les schémas d'orientation.** La notion de schéma d'orientation, au contraire, est une notion émergente qui prend en compte la double évolution des pratiques et des textes en matière de modalité de la réponse judiciaire aux infractions constatées<sup>1986</sup>. Une évolution des pratiques, d'abord, parce que tous les parquets ont mis en place des mécanismes de traitement des infractions que traduit la notion de « structure de la réponse pénale » qui est la représentation statistique, organique et qualitative des modes de traitement appliqués aux procédures à l'échelle d'un parquet, d'une cour d'appel ou de la France entière. L'évolution textuelle, quant à elle, a accompagné et amplifié les pratiques parquetières en matière de diversification des réponses pénales. Dans sa forme la plus visible, on pense notamment aux barèmes institués pour le traitement des infractions de masse, telles que les infractions routières. Des études empiriques ont pu montrer, par le passé, que « la circulation [des affaires] à l'intérieur du système pénal »<sup>1987</sup> obéissait à des logiques d'orientation et de sélection qui créaient des sortes de filières pénales combinant des variables socio-économiques et légaux. Ce

---

<sup>1985</sup> Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, Marie-Sylvie HURE (dir.), « Arrestations, classements, défèrements. Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice », *Etudes et Données Pénales*, 1995, n°72

<sup>1986</sup> Jean DANET, (coord. par), *La réponse pénale*, Presses universitaires de Rennes, 2013 ; *AJ pénal* 2013, n°11, Dossier : « 10 ans d'évolution de la justice pénale silencieuses », pp571-587,

<sup>1987</sup> Thibault LAMBERT, « Sélection et orientation des affaires pénales – première approche statistique », *SEPC, Politique Criminelle*, 1977

que démontrent les études contemporaines c'est, en plus, le poids de « l'imbrication »<sup>1988</sup> des pesanteurs budgétaires, organisationnels et systémiques dans le traitement des affaires pénales.

**711. Le schéma d'orientation comme cadre d'action construit.** Des réformes législatives successives<sup>1989</sup> ont à la fois élargi le panel des possibilités de réponse pénale et le champ d'action de chacune des modalités de celle-ci. Elles ont, notamment et dans l'ensemble, continuellement étendu le périmètre des infractions pénales ouvertes aux nouvelles voies de poursuite<sup>1990</sup>. Le schéma d'orientation procède donc de l'idée d'un cadre d'action, d'une offre de réponse pénale structurée par le parquet au moment précis où il met en œuvre son pouvoir d'appréciation des suites judiciaires à apporter aux procédures qui lui sont soumises. Ces choix sont fonction de considérations technologiques, matérielles, conjoncturelles et organisationnelles. Si ces choix intègrent nécessairement des éléments de la personnalité de l'auteur dans un souci d'individualisation de la réponse pénale érigée en principe d'action du parquet<sup>1991</sup>, ils sont surtout guidés par la quête d'efficacité de l'action judiciaire et par l'application d'une rationalité managériale qui se préoccupe également de la performance des services judiciaires<sup>1992</sup>. En effet, l'orientation des affaires pénales évoque, non pas tant l'idée d'un volume, ni d'un taux, mais plutôt l'idée d'un tri ou d'une répartition dans le traitement des procédures pénales. Même si des études quantitatives tendant à objectiver la manière dont les parquets orientent les affaires pénales ont pu être réalisées, l'intérêt de la notion d'orientation réside dans le fait qu'elle pose la question des déterminants des choix des modalités de la réponse pénale apportées pour chaque procédure parvenue au parquet<sup>1993</sup>. Or, cette orientation se trouve articulée à la fois par des éléments légaux (type d'infraction, peine encourue, reconnaissance de culpabilité, état de récidive légale...) et par des considérations pratiques, de

---

<sup>1988</sup> Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, Marie-Sylvie HURE, « Arrestation, classements, défèrement, jugement – suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice », *EDP* n°72, 1995

<sup>1989</sup> J.-P. JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010, entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regards sur l'actualité* n° 357, La Documentation française, janvier 2010, pp 8-22

<sup>1990</sup> La CRPC a été étendue aux infractions punies de plus de cinq ans, et l'ordonnance pénale délictuelle a été ouverte aux infractions autres que routières, notamment la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures (JO du 14 décembre 2011, p.21105)

<sup>1991</sup> V. circulaire du 19 septembre 2012, JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 16225

<sup>1992</sup> Benoit FRYDMAN et Emmanuel JEULAND (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Dalloz, 2011

<sup>1993</sup> Cf. Sylvie GRUNVALD, « Choix et schémas d'orientation », communication au *Colloque : Une évaluation de l'administration de la justice pénale – Les nouveaux traitements des délits*, Nantes, 7 février 2013

sorte que l'orientation des affaires pénales emporte une dimension substantielle. D'une part parce qu'elle prédétermine la nature (mesure ou peine) et le *quantum* – certaines modalités de la réponse pénale comportant des seuils de pénalité distincts des quanta légaux encourus – de la sentence finale réservée à l'affaire. Le mode de poursuite influe donc sur la nature et le *quantum* de la peine. Comme le note Jean DANET, la définition d'un champ d'application pour une modalité de poursuite par le législateur intègre la nature des peines applicables. De fait, les modes de poursuite introduisent un échelon supplémentaire entre la peine encourue fixée par le législateur pour chaque infraction d'un côté et la peine prononcée par le juge et exécutée de l'autre. Cet échelon supplémentaire est la peine prononçable selon la modalité de la réponse pénale mise en œuvre. D'autre part, parce que derrière la graduation de la réponse pénale que permet l'orientation des affaires pénales, se profile également une « double » échelle de la réponse judiciaire aux actes de délinquance, entre options éducatives et stratégies coercitives<sup>1994</sup>.

**712. Le statut de la phase d'orientation des procédures.** Du fait de l'importance et du rôle que joue la phase d'orientation des procédures dans le déroulement du procès pénal, des propositions ne manquent pas pour demander une judiciarisation de la phase d'orientation des procédures. L'objectif en serait l'instauration d'« un véritable débat contradictoire à l'issue de l'enquête, devant un juge indépendant et impartial ... »<sup>1995</sup> Cette option d'une juridictionnalisation « généralisée » de l'orientation des procédures a clairement été écartée par le Rapport de la Mission BEAUME<sup>1996</sup> qui a, avec raison, mis en avant les inconvénients d'une telle réforme qui induirait de fait le changement du système pénal français, estimant qu'il n'était « ni possible, ni souhaitable une généralisation d'un tel système, pour de nombreuses raisons. »<sup>1997</sup> Outre l'abandon de ce qui fait la spécificité du ministère public, son pouvoir d'opportunité, l'autre inconvénient majeur d'un tel système, plus pragmatique que théorique, serait « un abandon explicite du principe de l'orientation pénale en temps réel en fin d'enquête et donc, le retour à des délais déraisonnables de la réponse de justice. »<sup>1998</sup> Toutefois, il faut

---

<sup>1994</sup> Idem

<sup>1995</sup> Haritini MATSOPOUPOU, « Une nouvelle réforme de la procédure pénale ? - Les principales dispositions de la mission de réflexion sur les possibles évolution de la procédure pénale », *La Semaine Juridique*, édition générale, 22 septembre 2014, p.957

<sup>1996</sup> Jacques BEAUME, *Rapport sur la procédure pénale*, juillet 2014

<sup>1997</sup> Idem, p.74

<sup>1998</sup> Idem

constater que de façon insidieuse, cette orientation acquiert un statut juridique qui la rapproche d'une phase quasi juridictionnelle ou, du moins, contradictoire. En effet, « la loi du 27 mai 2014 a, en organisant l'accès au dossier de la procédure lors du déferrement, permis aux personnes déférées, directement et/ou par l'intermédiaire de leur avocat, de présenter au procureur de la République des observations « portant notamment sur la régularité de la procédure, sur la qualification retenue, sur le caractère éventuellement insuffisant de l'enquête, sur la nécessité de procéder à de nouveaux actes qu'il estime nécessaires à la manifestation de la vérité et sur les modalités d'engagement éventuel des poursuites ou le recours éventuel à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. »<sup>1999</sup>

**713. La place des schémas d'orientation.** La mise en œuvre effective des modes de poursuite affecte l'organisation des services et des processus de traitement judiciaire des affaires pénales. Les modes de poursuite qui résultent de prescriptions légales préexistent aux schémas d'organisation qui les mettent en œuvre. En effet, la loi qui institue les possibilités d'engagement des poursuites selon telle ou telle modalité ne définit pas la mécanique opérationnelle de ces possibilités. Souvent, ce sont des circulaires d'application édictée par la DACG qui précisent les conditions concrètes de la mise en œuvre. Mais, même lorsqu'une circulaire d'application décrit les conditions d'application d'un dispositif, elle ne va jamais jusqu'à déterminer les choix dépendant des contingences locales en terme de type de délinquance, de stratégie de réponse judiciaire et de capacité organisationnelle de la juridiction. Il ne s'agit pas seulement de la description des « filières pénales », c'est-à-dire des parcours ou des « cheminements au sein de la justice pénale »<sup>2000</sup> des « dossiers de procédure pénale et de mise en cause, depuis la saisine d'un service de police jusqu'à un éventuel jugement », il s'agit plus globalement de la définition d'un « cadre général à partir duquel sont pris tout à la fois des actes de gestion administrative, des actes de gestion procédurale et des actes d'organisation juridictionnelle. »<sup>2001</sup> C'est donc à la fois le traitement de cohortes d'affaires pénales depuis la décision d'orientation, souvent prise dans le cadre du TTR, jusqu'à la décision juridictionnelle en passant par l'enregistrement des dossiers au parquet, la mise à la disposition des juges, des parties et des avocats des dossiers et, l'organisation matérielle, informatique et humaine de ce traitement. Il s'agit de la description de la traduction opérationnelle des procédés de traitement des affaires pénales au sein la chaîne pénale.

---

<sup>1999</sup> Antoine BOTTON, Le renforcement du rôle du procureur de la République », *AJ Pénal* 2016, p.562

<sup>2000</sup> OP. cit

<sup>2001</sup> Jean DANET, « La notion de schéma d'orientation », *Les Cahiers de la justice* 2013/4, p.21

**714. Pour une consécration légale du schéma d'orientation.** Jean DANET se demande si la notion de « schéma d'orientation » doit acquérir un contenu juridique et s'installer à l'articulation des principes légaux et des outils de management du système pénal qui structurent l'organisation et le fonctionnement des parquets<sup>2002</sup>. Afin de formaliser cette consécration légale du schéma d'orientation, un chapitre spécifique traitant « *De la réponse pénale* » devrait être intégré au Titre I du Livre 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale. Ce chapitre devrait poser, dans ses dispositions générales, le principe de l'élaboration d'un schéma d'orientation dans chaque parquet. Il articulerait ensuite l'ensemble de la réponse pénale en distinguant les alternatives aux poursuites. Cette consécration revêt un triple intérêt : un intérêt d'information et de communication, un intérêt en termes d'égalité de traitement des citoyens devant la justice pénale (rôle d'animation des procureurs généraux) et un intérêt d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain des orientations de politique pénale. En écho aux prescriptions du dernier alinéa du nouvel article 39-1 du code de procédure pénale, le schéma d'orientation servirait de cadre d'information et de communication à l'attention de la communauté judiciaire et des partenaires locaux de la juridiction.

b).- LE SCHEMA D'ORIENTATION COMME INSTRUMENT DE COMMUNICATION

**715. Le schéma d'orientation comme outil de lisibilité de la réponse pénale.** Dans le cadre de cette architecture structurée, la notion de schéma d'orientation trouverait toute son importance en tant qu'instrument opératoire et pratique de la politique pénale au plan local. La consécration des schémas locaux d'orientation des procédures comme cadre de déclinaison et de mise en œuvre des politiques pénales au plan local apparaît donc comme une évolution utile dans la clarification et donc de lisibilité des conditions des choix dans la mise en œuvre de l'action publique. L'institution de schémas d'orientation formalisés au sein de chaque parquet constitue une nécessité pour la lisibilité et la compréhension des choix d'orientation effectués par les parquetiers. Dès lors, il paraît important de donner à cette notion une assise juridique stable. Pour autant, il ne semble pas justifié de lui conférer un encadrement juridique rigide et contraignant. Cette notion traduit avant tout une préoccupation pratique et opératoire. Son encadrement juridique pourrait se traduire par l'inscription dans le code de procédure pénale du principe de son élaboration. Par exemple, une modification du premier de l'article 39-1 CPP pourrait inclure ce principe comme l'une des attributions du procureur de la République.

---

<sup>2002</sup> Jean DANET, « La notion de schéma d'orientation », *Les Cahiers de la justice*, 2013/4, pp21-30

Ensuite, une instruction générale de la chancellerie pour encadrer sa forme et son contenu peut s'avérer nécessaire et suffisant pour accompagner les initiatives et les expérimentations déjà en cours. La coordination de la mise en œuvre de ces schémas d'orientation pourrait être utilement confiée aux procureurs généraux, dans un souci d'harmonisation locale. La nécessaire formalisation des schémas locaux d'orientation des procédures pénales apparaît comme une évolution souhaitable en faveur d'une communication au plan local des stratégies du parquet. Cette transparence sur les orientations de politique pénale associée aux cadres de la communication institutionnelle institués par la loi du 25 juillet 2013<sup>2003</sup> serait de nature à répondre, sinon à atténuer, la difficulté que soulève, au regard de la diversité des choix et des pratiques la traduction pratique, le principe d'égalité des citoyens devant la loi pénale.

Le principe de graduation de la réponse est un principe de construction et d'agencement de la réponse judiciaire face aux données de la délinquance sur un territoire à une époque donnée. Son existence et son application n'empêche pas le ministère public d'adapter chaque décision d'orientation à la situation spécifique de l'infraction et de son auteur. Cette nécessité d'adaptation qualitative de la réponse pénale évoque le principe de proportionnalité dont l'emprise n'échappe pas à l'action du ministère public.

**716. Schéma d'orientation et relation avec le justiciable.** la prise en compte de la relation de l'institution à son usager, le justiciable.<sup>2004</sup> La notion nouvelle de « schéma d'orientation »<sup>2005</sup>, appréhendée dans une approche processuelle, semble intégrer cette dimension opérationnelle des modes de poursuite. Derrière leur fonction opératoire et centrale dans la mécanique du « traitement des délits »<sup>2006</sup>, c'est toute l'organisation des juridictions qui se trouve affectée par l'extension des possibilités offertes au ministère public en matière d'orientation des procédures. En effet, les préceptes du nouveau management public agissent sur les modes d'organisation du système répressif en y introduisant une logique de performance (fixation d'objectifs, évaluation et comparaison entre juridictions de même catégorie) fondée sur une rationalisation de la gestion des ressources. Nous avons donc, d'un côté, une palette de

---

<sup>2003</sup> Articles 30 à 30-1 du CPP

<sup>2004</sup> Jean-Paul JEAN, « Du justiciable à l'usager de la Justice », in V. DONIER et B. LAPEROU-SCHENEIDER (dir.), *La régulation par le juge de l'accès au prétoire*, Dalloz, Actes, ENM/Université de Franche-Comté, pp 215-221.

<sup>2005</sup> Jean DANET, op. cit

<sup>2006</sup> Jean DANET (dir.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, PUR, 2013

possibilités en termes de réponses pénales mise à la disposition du procureur de la République et, de l'autre, une logique de management dont le principe consiste à évaluer l'activité juridictionnelle en terme d'efficacité et d'efficience et non plus seulement en termes de régularité juridique. La rencontre de ces deux dimensions aboutit à rechercher, au sein de chaque juridiction, la meilleure organisation qui permette une utilisation optimale des modes de poursuite en fonction des ressources matérielles et humaines disponibles. De ce fait, les modes de poursuite deviennent non seulement des outils de la répression, mais aussi des leviers du management des juridictions.

**717. Schéma d'orientation et traitement en temps réel des procédures (TTR).** Dans ce processus de traitement des dossiers pénaux, ce sont les choix des modes de poursuite opérés par le parquet, c'est-à-dire l'application aux affaires poursuivables des modes de réponse pénale retenus dans le cadre des politiques pénales locales qui induisent des schémas d'orientation. Ces schémas d'orientation s'articulent principalement autour du traitement en temps réel (TTR) qui constitue la pierre angulaire de l'organisation des parquets en raison de la masse des affaires qui transitent par ce système de communication entre le parquet et les services d'enquête<sup>2007</sup>. «

## SECTION 2. – LA RECONFIGURATION DES RELATIONS INTERNES AU SEIN DE LA JURIDICTION

---

**718. Modes de poursuite et relations externes et internes des juridictions.** L'impact de la diversification des modes de poursuite affecte, tout autant, les relations entre acteurs qui concourent à l'activité pénale à l'intérieur des juridictions, qu'avec les instances extérieures impliquées dans la mise en œuvre des diverses modalités de la réponse pénale. Plus cette réponse pénale est diversifiée, plus sa mise en œuvre requiert la mobilisation de nombreux acteurs, y compris extra-judiciaires. L'incidence de ces transformations est perceptible dans le positionnement fonctionnel du siège et du parquet (§1). Elle entraîne l'activation d'espaces et d'instances anciennes et nouvelles destinés à favoriser les échanges (§2).

---

<sup>2007</sup> Camille MIANSONI, « La nature juridique du traitement en temps réel des procédures pénales (TTR) », *AJ Pénal* mars 2012

## §1).- LE POSITIONNEMENT FONCTIONNEL DU SIEGE ET DU PARQUET : LA LOGIQUE DE CONCERTATION

**719. Les nouveaux modes de fonctionnement au sein des juridictions.** Jean DANET évoque un « changement de culture pour les acteurs du procès et les justiciables »<sup>2008</sup>, pour désigner les nouveaux modes de relations qui s'installent entre le siège et le parquet dans la mise en œuvre des modes de poursuite diversifiés. Le rôle du ministère public dans la détermination de la sanction dans le cadre des nouvelles modalités de poursuite (A), justifie davantage l'obligation légale d'information des juges sur les orientations de politique pénale (B).

### A).- LE PARQUET, ORGANISATEUR DU SYSTEME ET PRESCRIPTEUR DE SANCTION

**720. La combinaison des circuits de traitement des dossiers pénaux.** En 2006, Pascal CLEMENT, Garde des sceaux, ministre de la justice, diffusait, à l'attention des parquets, un guide intitulé : *Principes directeurs de l'organisation des parquets*. Dans sa présentation, il écrivait que « les préconisations contenues dans ce rapport concernent l'accomplissement des missions essentielles du ministère public, que ce soit en matière de contrôle des enquêtes (suivi des procédures en enquête préliminaire et à l'instruction), de maîtrise du temps judiciaire (traitement en temps réel, audiencement), ou en matière d'exécution des peines et de renforcement de l'effectivité de la sanction pénale. Elles décrivent l'ensemble des missions du parquet et énoncent les méthodes de travail, où la circulation de l'information est essentielle, où la concertation avec le siège est effective et où la place de la victime est renforcée, et qui favoriseront la mise en place d'un parquet moderne et efficace. Elles sont enfin relatives à la structuration interne de l'activité du ministère public face à la diversification et la complexification des tâches qui lui sont assignées. »<sup>2009</sup> Il ressort de ces « principes directeurs », que l'organisation des parquets s'articule d'abord autour de la circulation de l'information entre les différents acteurs de la chaîne pénale. Les schémas organisationnels ont « vocation à identifier les fonctions de chaque service, indépendamment des niveaux hiérarchiques, à chaque phase de procédure. Il s'agit donc d'élaborer un schéma précisant le ou

<sup>2008</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, 2010, p.118

<sup>2009</sup> Direction des affaires criminelles et des grâces, *Principes directeurs de l'organisation des parquets*, 2006

les services intervenants dans le traitement de chaque type de procédure pénale (par exemple : mesures alternatives, COPJ, C.R.P.C, ...), et ce par flux (“courrier” ou “TTR”)<sup>2010</sup>»

**721. L’apport du logiciel Cassiopée.** Dans le cadre des opérations de déploiement du logiciel Cassiopée au sein des juridictions, la Mission chargée de ces opérations avait modélisé des scénarios d’organisation des parquets tenant compte, notamment, de la taille des juridictions. Le référentiel établi indiquait que « les scénarios de réorganisation proposent, selon la taille de la juridiction, des regroupements de certaines procédures. Ceux-ci tiennent compte de plusieurs critères et notamment de la structure de la procédure concernée. Il est proposé de regrouper :

- les procédures dont l’organisation des traitements est simple (mesures alternatives, compositions pénales, ordonnances pénales délictuelles)
- les procédures qui présentent des similitudes de traitement (ordonnances pénales délictuelles, compositions pénales)
- les procédures qui impliquent la tenue d’une audience (citation directe,

COPJ, ORTC, CPPV)

- les procédures qui font l’objet d’un traitement en temps réel (comparutions immédiates) »<sup>2011</sup>.

Ces schémas modélisés révèlent deux types de circuits. Les différents services traditionnels du parquet sont, dorénavant, organisés en tenant compte des circuits des dossiers induits par les nécessités d’intervention de chaque acteur dans le processus. On peut, ainsi, distinguer, dans ce cadre, les circuits linéaires (1), des parcours circulaires (2).

#### 1).- LES CIRCUITS PENAUX LINEAIRES

Les circuits pénaux linéaires concernent les modes de poursuite dont les prescriptions légales installent le dossier pénal dans un parcours qui le mène, dès son entrée, du bureau d’ordre au service de l’application des peines en passant, le service de l’audience, le service correctionnel, et le service de l’exécution des peines. Ces circuits pénaux linéaires correspondent, globalement, au procès pénal ordinaire. C’est le schéma qui s’applique aux poursuites engagées par citation, par convocation par officier de police judiciaire, par

---

<sup>2010</sup> Ministère de la justice, *Référentiel Cassiopée*, Février 2010, <http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/>

<sup>2011</sup> Idem

convocation par procès-verbal, selon la procédure de comparution immédiate et par renvoi de la juridiction d'instruction.

Dans ces schémas d'organisation linéaires, chaque intervenant agit au cours d'une phase bien définie en cédant sa place, à l'issue, à l'acteur suivants, sans possibilité de retour à l'acteur précédent. Chaque intervention, épuise la compétence de l'acteur concerné. De façon illustrative, lorsque le procureur de la République délivre, directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, une convocation en justice, cet acte l'empêche d'agir à nouveau, par exemple pour décider une autre orientation, lorsque les poursuites ont déjà été exercées<sup>2012</sup>.

Les schémas linéaires correspondent aux modalités ordinaires et traditionnelles de traitement des délits. Ils connaissent peu de modifications du fait de l'élargissement des possibilités de réponse pénale. La seule incidence possible est qu'au stade du jugement, des juges ayant déjà eu à connaître de la procédure, peuvent à nouveau la rencontrer en raison du non aboutissement du processus initial, selon le principe de subsidiarité et des passerelles procédurales décrit ci-dessus.

## 2).- LES PARCOURS CIRCULAIRES

**722. La déclinaison circulaire du traitement des procédures.** Les parcours circulaires évoquent les processus que suivent des dossiers pénaux qui doivent franchir plusieurs étapes avec des retours aux étapes précédentes. Ces parcours circulaires concernent les procédures dans lesquelles l'intervention du juge est destinée à valider des peines ou des mesures proposées ou décidées par le procureur de la République, directement ou par l'intermédiaire de ces « délégués ». Ces parcours décrivent les cheminements légaux définis pour les procédures traitées dans le cadre des compositions pénales, des ordonnances pénales, des transactions par officier de police judiciaire et des conventions judiciaires d'intérêt public. Dans ces différentes modalités de poursuite, l'action du juge, même abouti, n'épuise pas le processus de traitement de la procédure. Cette dernière revient dans les mains du ministère public pour sa finalisation

---

<sup>2012</sup> Aurore BUREAU, *Le principe de l'indisponibilité de l'action publique*, Thèse pour le doctorat en droit, Poitiers 2010 ; Crim. 12 juill. 1951, *Bull. crim.* n° 207

(notification de l'ordonnance de validation de la composition pénale, notification de l'ordonnance pénale après validation des réquisitions...), avant la phase d'exécution.

**723. Incidences de parcours circulaires sur le positionnement fonctionnel du siège et du parquet.** Du point de vue du fonctionnement pratique du système, la double orientation de l'évolution du rôle du parquet vers une position de « quasi-juge »<sup>2013</sup> et comme rouage principal de la régulation économique des flux pénaux crée, fondamentalement, une situation nouvelle dans le management des juridictions. Cet impact dans le fonctionnement du système reconfigure le positionnement structurel du parquet et du siège au sein des juridictions. La forte position du parquet dans la régulation des flux pénaux et la maîtrise de l'orientation des procédures lui offrent une prépondérance dans les décisions d'administration des juridictions. « En moins de vingt ans, le procureur de la République est devenu, au fur et à mesure des réformes législatives adoptées par des majorités parlementaires de droite comme de gauche, le personnage central, le pivot du système répressif français. »<sup>2014</sup> La question des relations entre le siège et le parquet dépasse le simple fonctionnement de la dyarchie judiciaire. Elle implique l'ensemble des magistrats.

**724. Les relations siège/parquet.** Dans l'articulation de la relation siège/parquet, la question du choix des modes de poursuite crée des tensions plus ou moins perceptibles et plus ou moins récurrentes selon les juridictions. La maîtrise par le parquet de ce levier du fonctionnement des juridictions que constitue le pouvoir d'orientation des poursuites avec ses répercussions sur la charge, les conditions et la qualité du travail des juges, crée souvent chez ces derniers le sentiment de se trouver « en bout de chaîne »<sup>2015</sup> et de subir les effets d'orientations qui les dépassent. Les relations entre siège et parquet se trouvent ainsi embarquées dans une

---

<sup>2013</sup> J.-Ch. SAINT-PAU, « Le ministère public concurrence-t-il le juge du siège ? », *Dr. pén.* 2007, étude n° 9

<sup>2014</sup> Florence AUDIER, Maya BEAUVALLET, Eric MATHIAS, Jean-Luc OUTIN, Muriel TABARIES, *Le métier de procureur de la République ou le paradoxe du parquetier moderne*, Rapport de Recherche. GIP Droit et Justice. 2007. <halshs-00177061>

<sup>2015</sup> « L'image d'indépendance est une image fautive. Je suis indépendant parce qu'on ne m'a jamais demandé des comptes sur la nature de mon jugement. Je suis indépendant sur la décision rendue. Mais il y a une chaîne pénale. Les audiences se fixent en concertation entre le parquet et le siège. On est très hiérarchisés... On est dans un système qui est et qui reste comme ça. C'est du pipeau de dire qu'on est indépendants. On est libres dans les décisions. Mais on est moins libres au niveau des contraintes matérielles, au niveau du volume des affaires qu'ils nous imposent. », propos d'un juge cités par Ch. MOUHANNA Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence – le traitement en temps réel des procédures pénales*, PUF p.117

dialectique nouvelle. Le premier des points saillants est constitué par le rôle sanctionnateur reconnu au parquet. Virginie GAUTRON constatait, à ce sujet, que « ces évolutions procédurales ont considérablement transformé le fonctionnement des juridictions, dès lors qu'elles ont eu pour effet de transférer au parquet le soin de traiter la plus grande masse des infractions. »<sup>2016</sup> Selon François DESPREZ<sup>2017</sup>, la CRPC confère au ministère public un rôle central au détriment de la place traditionnelle du juge. L'opportunité des poursuites opérée au niveau du choix de la modalité des poursuites devient un facteur déterminant de la nature et du quantum de la peine. Selon cet auteur, « désormais, l'aléa lié à une décision de justice se produit en amont de l'intervention du juge du siège devant le procureur de la République ». En réalité, l'effet de prédétermination de la peine en fonction de la modalité de poursuite choisie par le ministère public est valable pour toutes les modalités de poursuite et pas seulement pour la CRPC. Le constat établi à propos de la CRPC est aussi valable pour les autres modes de poursuite. Le choix de la comparution immédiate, de l'ordonnance pénale, de la citation directe ou de la convocation par officier de police judiciaire n'est pas indifférent quant à la nature et au quantum de la peine prononcée. Le deuxième trait marquant est une certaine forme de contractualisation institutionnelle entre le siège et le parquet dans la mise en œuvre effective des différentes formes de réponse pénale décidée par le parquet. « Ce mouvement qui touche le siège autant que le parquet, a des effets, en interne, aussi bien sur l'instruction, le JLD, que sur la juridiction des mineurs, et à l'extérieur du tribunal, sur l'ensemble des partenaires de la justice. Si la présente étude vise à rendre compte de ce mouvement général, il est intéressant, pour la commencer, d'évoquer les principaux promoteurs de ce changement, ces procureurs de la République dont la nomination est synonyme de relance, voire de "reprise en main du traitement en temps réel". »<sup>2018</sup>

Cette interconnexion du siège et du parquet crée une nécessité de circulation de l'information, en particulier, au sujet des orientations de politique pénale mise en œuvre par le parquet.

---

<sup>2016</sup> Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/penal field* [en ligne], Vol. XI I 21 janvier 2014, consulté le 09 février 2014. URL : <http://champenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champenal.8715

<sup>2017</sup> François DESPREZ, op.cit

<sup>2018</sup> Ch. MOUHANNA Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence – le traitement en temps réel des procédures pénales*, PUF p.117

## B).- L'OBLIGATION LEGALE D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE PENALE

**725. L'information des magistrats de la juridiction sur la politique pénale.** Dans le contexte d'une chaîne pénale totalement exposée, en aval, aux choix du procureur de la République en matière d'orientation des poursuites, l'institution de l'information annuelle donnée aux assemblées générales des magistrats du parquet et du siège sur les modalités de mise en œuvre de la politique pénale par le procureur de la République en application des dispositions issues de la loi du 25 juillet 2013<sup>2019</sup> constitue, dans son principe, un instrument de clarté et de dialogue entre le procureur de la République et les autres magistrats de la juridiction. Mais cette information instituée par la loi ne suffit pas, au quotidien, à faciliter la mise en œuvre des orientations données aux procédures. Une démarche de négociation, voire de « coopération »<sup>2020</sup>, plus effective, entre le siège et le parquet, s'installe nécessairement, pour organiser l'activité pénale de la juridiction selon ses différentes modalités. Cette négociation débouche, bien souvent sur « un consensus minimum entre les magistrats du siège et du parquet sur les grandes lignes de la politique pénale locale [qui] apparait comme une des conditions de la réussite de la composition pénale ».<sup>2021</sup>

**726. Le contenu de l'information donnée.** Le dernier alinéa de l'article 39-1 du code de procédure pénale énonce que l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet est informée par le procureur de la République sur « les modalités de mise en oeuvre, dans le ressort, de la politique pénale et des instructions générales » édictées par le garde des Sceaux. Il s'agit donc d'une information portant, précisément, sur les priorités définies par le procureur de la République en termes de types d'infractions et sur les modes de poursuite privilégiés pour traiter ces infractions.

---

<sup>2019</sup> Loi n°2013- 669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, J.O. du 30 juillet 2013, p.12441 ; V. C. MIANSONI, « L'information de l'assemblée générale des magistrats sur la politique pénale par le procureur de la République », *AJ Pénal* 2013, p.

<sup>2020</sup> Philip MILBURN, Christian MOUHANNA, Vanessa PERROCHEAU, Controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale, *Archives de politique criminelle* 2005/1 (n°27), p.151-165

<sup>2021</sup> François ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux ? Les procédures pénales rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Rapport d'information n°17 (2005-2006) déposé le 12 octobre 2005, au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois du Sénat

## §2.- ESPACES ET INSTANCES D'ÉCHANGE ET DE CONCERTATION

A côté des instances statutaires, les unes traditionnelles et les autres plus récemment instituées, prévues par le code de l'organisation judiciaire (A), les juridictions ont mis en place et développé des espaces informels (B) pour favoriser la concertation entre les acteurs de la chaîne pénale.

### A)-. LES INSTANCES PREVUES PAR LE CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE

Le code de l'organisation judiciaire institue plusieurs instances « statutaires » qui participent au fonctionnement des juridictions. Ces instances disposent, notamment, d'attributions consultatives en matière d'organisation de l'activité juridictionnelle. Certaines de ces instances sont traditionnelles (1), d'autres sont plus récentes (2).

#### 1).- LES INSTANCES TRADITIONNELLES DES JURIDICTIONS

**727. La dyarchie judiciaire.** La spécificité de la dyarchie judiciaire, souvent incomprise, induit des particularismes dans le mode de management des juridictions. Cette dyarchie imprègne le fonctionnement quotidien de l'activité pénale logique, dès lors que de nombreuses décisions sont prises en commun entre le président et le procureur de la République. Le code de l'organisation judiciaire fixe très peu les modalités de fonctionnement de cette dyarchie. En pratique, c'est la logique de concertation qui l'emporte. de négociation Sur la dyarchie (comité de gestion, commission d'audiencement, projet de juridiction Le système pénal en particulier et le système judiciaire en général connaît donc dans son fonctionnement l'émergence « d'une rationalité managériale »<sup>2022</sup>. Le chef de juridiction ne doit plus seulement être un bon président et un bon procureur, mais aussi un bon manager. L'évaluation de son action<sup>2023</sup> intègre tout à la fois des indicateurs juridictionnels (taux de réformation des décisions, taux de rejet au casier judiciaire, taux d'appels et de relaxes etc...) que des indicateurs de gestion (délai d'audiencement, nombre de décisions rendues, ratios budgétaires, etc...).

---

<sup>2022</sup> VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société* 63-64/2006 – pp.425-455

<sup>2023</sup> La nouvelle grille d'évaluation des magistrats intègre des indicateurs non juridictionnels.

**728. Les assemblées générales.** Le code de l'organisation judiciaire institue des assemblées générales ayant une fonction consultative. Il y a cinq types d'assemblées générales. L'assemblée des magistrats du siège est présidée par le président. L'assemblée générale des magistrats du parquet est présidée par le procureur de la République. L'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet est présidée par le président. L'assemblée générale des greffiers et des fonctionnaires est présidée par le directeur de greffe. L'assemblée générale plénière est présidée par le président du tribunal de grande instance. Chaque assemblée peut constituer en son sein une commission restreinte. Les membres de ces commissions restreintes peuvent se réunir en commission plénière. Une commission permanente peut être constituée au sein de l'assemblée plénière. La commission permanente dernière est chargée de préparer les réunions de l'assemblée plénière.

**729. L'assemblée générale des magistrats du parquet.** En application de l'article R. 212-40 du code de l'organisation judiciaire, l'assemblée générale des magistrats du parquet « émet un avis sur l'organisation des services du parquet, les relations avec les services de police judiciaire, les conditions dans lesquelles le ministère public exerce ses attributions, le projet de décision fixant le nombre des audiences correctionnelles conformément au C. pr. pén. ; enfin, sur les critères généraux de répartition des dossiers entre les chambres et de distribution des affaires entre les magistrats spécialisés du tribunal. »<sup>2024</sup> Au terme de ces dispositions, l'assemblée générale du parquet est consultée sur l'organisation du parquet. En pratique, cette instance est très peu consultée dans les parquets de petite et de moyenne taille.

**730. L'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet.** En vertu de l'article art. R. 212-42 du code de l'organisation judiciaire, l'assemblée des magistrats du siège et du parquet émet un avis sur certaines questions concernant le fonctionnement du tribunal de grande instance. Elle est consultée « sur le nombre, le jour et la nature des audiences ; sur le projet de répartition des emplois de fonctionnaires entre les services du siège et du parquet (le projet est préparé par les chefs de juridiction, en liaison avec le ou les directeurs de greffe) ; sur le projet de répartition de l'effectif des fonctionnaires à l'intérieur des services du siège et du parquet ; sur les heures d'ouverture et de fermeture au public du greffe ; sur les demandes de prévisions budgétaires élaborées par les chefs de juridiction avec le concours du directeur de

---

<sup>2024</sup> Natalie FRICERO, « Tribunal de grande instance : organisation et compétence », in *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, septembre 2009 (actualisation ; sept. 2017), N°134

greffe ; sur l'affectation des moyens alloués à la juridiction ; sur les projets d'habilitation des médiateurs et délégués du procureur de la République, conformément aux dispositions du code de procédure pénale ... »<sup>2025</sup>

## 2).-LES NOUVELLES INSTANCES DE DIALOGUE ET DE PILOTAGE

**731. De nouvelles instances de dialogue et de pilotage des juridictions.** De nouvelles instances légales ou réglementaires, voire informelles, ont été mises en place au sein des juridictions pour faciliter le dialogue et le pilotage. Le comité de gestion et le conseil de juridiction<sup>2026</sup> sont quelques-unes de ces instances répondant à des dénominations très diverses.

**732. Comité de gestion.** L'article 4 du décret n°2014-1458 du 8 décembre 2014<sup>2027</sup> a introduit les articles R.212-60 et R.212-61 dans le code de l'organisation judiciaire. Ces textes ont institué au sein des tribunaux de grande instance un Comité de gestion. Celui-ci, composé du président, du procureur de la République et du directeur de greffe, est chargé de débattre « des questions de gestion et de fonctionnement et, éventuellement, d'autres questions proposées par ses membres ». Le comité de gestion est donc une instance qui traite des questions stratégiques ou non concernant le management et le fonctionnement de la juridiction. En réalité, ces dispositions réglementaires sont venues formaliser des pratiques observées dans plusieurs juridictions. Elles conforteraient l'idée d'une direction des juridictions confiée, non pas une dyarchie, mais à une triarchie incluant la directrice ou le directeur de greffe. Toutefois, le texte ne confie aucun rôle décisionnel au comité de gestion. Tout au plus, ils lui reconnaissent un rôle préparatoire puisque les orientations arrêtées en son sein sont communiquées à la commission plénière.

**733. Le conseil et le projet de juridiction.** Une autre innovation réglementaire introduite dans le code de l'organisation judiciaire (COJ) concerne l'obligation imposée aux juridictions

---

<sup>2025</sup> Natalie FRICERO, « Tribunal de grande instance : organisation et compétence », in *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, septembre 2009 (actualisation ; sept. 2017), N°134

<sup>2026</sup> L'article R.212-64 du code de l'organisation judiciaire issu du décret n°2016-514 du 26 avril 2016 relative à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires (JORF n°100 du 28 avril 2016), institue un Conseil de juridiction qui est un lieu d'échange entre la juridiction et la citée.

<sup>2027</sup> JO du 9 décembre 2014, p.20496

de bâtir un projet de juridiction et de mettre en place un conseil de juridiction. Aux termes de l'article R.212-63, le projet de juridiction porte sur un sujet d'intérêt commun pour l'ensemble de la juridiction. Dès lors, un ou plusieurs aspects de la politique pénale mise en œuvre par le parquet peut constituer un thème du projet de juridiction. Le conseil de juridiction, en revanche est une instance ouverte à la cité. Elle réunit autour de thématiques choisies les acteurs judiciaires et des représentants de collectivités associations, administrations et autres acteurs de la cité.

**734. Instances de concertation et modes de poursuite.** Les liens entre ces instances, qui participent à l'organisation et au fonctionnement des juridictions, y compris sur le plan juridictionnel, et les modes de poursuite, se traduisent par les discussions qui s'engagent sur ces préoccupations communes d'organisation des audiences, de répartition des moyens matériels et humaine et, de définition des circuits de circulation de l'information. En effet, c'est dans l'animation de ces instances de gestion à travers ces circuits de transmission des informations que se dessinent les schémas plus ou moins formalisés de traitement des procédures<sup>2028</sup>.

## B - LES ESPACES DE CONCERTATION

Les juridictions ont développé de nombreux espaces qui permettent et organisent des échanges entre des acteurs intervenant dans la chaîne pénale. L'objet de ces échanges, ni la forme de ces espaces ne font l'objet d'un encadrement légal ou réglementaire (1). Cependant, les juridictions ont entrepris la mise en place de certains organes devenus plus structurés. La commission d'audiencement,<sup>2029</sup> et la commission d'exécution des peines sont les plus courantes (2).

---

<sup>2028</sup> Cf. Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), *Rapport. Mission d'étude sur le traitement en temps réel des procédures pénales et les bureaux d'enquêtes*, n°28-14, juin 2014

<sup>2029</sup> Résultante de l'application de l'article 399 du code de procédure pénale en vertu duquel « le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixées par décisions conjointes du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République. Il en est de même de la composition prévisionnelle de ces audiences, sans préjudice des pouvoirs propres du ministère public en matière d'audiencement. Les décisions prévues au présent article sont prises, après avis de l'assemblée générale du tribunal, à la fin de l'année judiciaire pour l'année judiciaire suivante et, peuvent, en cas de nécessité, être modifiée en cours d'année dans les mêmes conditions. En cas d'impossibilité de parvenir à des décisions conjointes, le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixés par le seul président du tribunal de grande instance, et la composition prévisionnelle de ces audiences par le seul procureur de la République, après avis du premier président de la cour d'appel et du procureur général. »

## 1).- L'OBJET DE LA CONCERTATION AU SEIN DES JURIDICTIONS

**735. Les espaces de concertation au sein des juridictions.** Le code de l'organisation judiciaire institue peu d'organes formels destinés à servir de lieu de concertation. Les assemblées générales sont en pratique inadaptées pour servir de lieu de discussion sur l'adéquation des moyens par rapport aux objectifs et aux résultats espérés, notamment en matière de politique pénale. L'institution récente du comité de pilotage, du projet de juridiction et du conseil de juridiction ne suffit pas à combler cette lacune. Dans la réalité, des espaces de concertation, se sont créés pour accueillir des dialogues sur les sujets les plus divers.

**736. La logique de compromis institutionnels.** Malgré le rôle central reconnu au procureur de la République, la mise en œuvre effective des modes de poursuite dans leur diversité implique l'établissement, au sein des juridictions, de dispositions qui prennent en compte la réalité des moyens matériels et humains capables de répondre au volume de l'activité ainsi qu'aux délais légaux. « Dans cette perspective, la politique pénale ne se définit pas – ou pas exclusivement – à partir de considérations portant sur la délinquance et la manière adéquate d'y réagir, mais bien en tenant compte des ressources dont disposent les juridictions et des paramètres organisationnels de leur activité. »<sup>2030</sup> C'est ainsi que, désormais, la mise en œuvre des options de politique pénale passe par une concertation plus ou moins formalisée qui débouche sur des compromis. En effet, la mise en œuvre effective des différents modes de poursuite soulève des enjeux socio-institutionnels. Ces enjeux se situent prioritairement au niveau des rapports entre le siège et le parquet, en particulier dans l'approche de la rationalisation des « flux de dossiers et de poursuites »<sup>2031</sup>.

**737. Les nouveaux espaces de justice.** L'impact des modes de traitements des délits sur la position des acteurs du système pénal a ainsi induit la création de nouveaux procédés de formalisation des décisions pénales au sein des juridictions. La notification des ordonnances pénales ou des ordonnances de validation des compositions pénales a ainsi donné lieu à la création « d'audiences » dédiées. Ces « audiences » tenues par des greffiers ou par des délégués du procureur sont tenues parfois en salle d'audience et précédés par un rappel à la loi collectif

---

<sup>2030</sup> Idem

<sup>2031</sup> Philip MILBURN, Christian MOUHANNA et Vanessa PEROCHEAU, « Controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, n°27 – 2005, p.151

accompagné parfois de la projection de film notamment en matière de contentieux routier. La mise en place des procédures alternatives (composition pénale ordonnance pénale, CRPC : convocation devant des associations spécialisée, le DPR ou notification par le greffe et LRAR – mode validation par le juge) a nécessité dans les juridictions des discussions et parfois des négociations entre le siège et le parquet et entre les chefs de juridiction et le barreau. Dans le cadre de ces dialogues, de nouveaux espaces « procéduraux » tels que des audiences de notification des ordonnances pénales ou de compositions pénales sont instituées.

**738. Les objets de la concertation.** Ce dialogue institué au sein des juridictions porte, pour l'essentiel, sur la nature et le volume (nombre de dossiers par audience par exemple) des contentieux à soumettre à telle ou telle autre modalité de réponse pénale, ainsi qu'aux « barèmes » de sanctions applicables. Font également l'objet de concertation la répartition des moyens entre les services ainsi que la mise en place des grands projets (numérisation de procédures, mise en place du Service d'accueil du public, discussion avec le barreau...). Jean DANET et Sylvie GRUNVALD<sup>2032</sup> ont par exemple mis en évidence l'impact direct de la mise en œuvre de la composition pénale sur l'organisation des juridictions et, en particulier, sur la répartition et le nombre des audiences. Mais, « la concrétisation de ces objectifs généraux, dans des conditions souvent délicates du fait des moyens et des effectifs réels qui peuvent être inférieurs à ceux théoriquement prévus, non seulement de magistrats mais aussi de “fonctionnaires”, passe par les multiples coordinations à réaliser avec des acteurs internes et externes au Parquet (police, magistrats du siège, intervenants non magistrats, élus, etc.). Si cela se résume parfois à synchroniser les temps pour respecter les délais impartis par les procédures, cela passe souvent, et en amont, par la définition de modes opératoires plus ou moins négociés ou partagés pour mettre en œuvre la politique pénale locale. »<sup>2033</sup>

**739. Une concertation encore peu structurée.** Malgré ces pratiques de concertation observées sur le terrain, celles-ci restent très empiriques et disparates. Marie-Luce CAVROIS observait que « notre code de l'organisation judiciaire (COJ) ne contient que quelques règles sommaires d'organisation mais il reste que les choix doivent être faits et qu'un rapport de force s'instaure nécessairement entre le siège et le parquet qui ne sont pas soumis aux mêmes

---

<sup>2032</sup> Jean DANET et S. GRUNVALD, *La composition pénale, une première évaluation*, L'Harmattan 2004

<sup>2033</sup> Florence AUDIER, Maya BEAUVALET, Eric-Guy MATHIAS, Jean-Luc OUTIN, Muriel TABARIES. *Le métier de procureur de la République ou le paradoxe du parquetier moderne*. Rapport de Recherche. GIP Droit et Justice. 2007. <halshs-00177061>

contraintes hiérarchiques, le parquet ayant à suivre les directives de politique pénale données par le Ministère de la Justice. »<sup>2034</sup> Dès lors, il devient incontournable d'instituer des mécanismes de concertation entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des modes de poursuite. Cette concertation implique les magistrats du siège et du parquet, mais aussi les personnels de greffe et les avocats. Elle implique aussi des services périphériques comme le SPIP, la PJJ ou des associations d'aide aux victimes. « Les débats sont alors plus tendus entre le siège et le parquet quand, comme souvent la question est : faut-il donner la priorité à la chambre de la famille ou à la chambre correctionnelle ? Il s'agit des mêmes magistrats et greffiers, dès lors où répartir les forces le plus utilement ? »<sup>2035</sup> Comme le souligne l'étude conduite sous la direction de Christian MOUHANNA en ce qui concerne la comparution immédiate, « chaque CI est donc l'objet d'une réflexion accompagnée d'une anticipation des difficultés et des compromis qu'implique la mobilisation des forces de la juridiction pour ce type d'affaire ». <sup>2036</sup> « Le principal objet des contacts avec tous ces acteurs à l'occasion de la comparution immédiate est l'organisation matérielle des audiences, la mise en place de la permanence des avocats, l'organisation du déferrement avec la police et la gendarmerie, la mobilisation du SPIP. Il s'agit aussi de faire en sorte de disposer de procédures complètes et fiables, de déterminer les antécédents et d'aviser les victimes, et enfin marginalement d'informer les médias, si l'affaire suscite un intérêt à cet égard. »<sup>2037</sup> La concertation devient également un mode de fonctionnement dans le cadre des relations entre le juge d'instruction et le parquet. A ce sujet, le Guide d'organisation du parquet publié en 2006 par la DACG insiste particulièrement sur l'intérêt de cette collaboration. « La mise en place d'une véritable concertation, au-delà des relations personnelles, entre les magistrats instructeurs et le parquet se révèle utile afin de faciliter le règlement du dossier. »<sup>2038</sup>

---

<sup>2034</sup> Marie-Luce CAVROIS, «L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire en France », [www.courdecassation.fr/activite\\_internationale](http://www.courdecassation.fr/activite_internationale)

<sup>2035</sup> Marie-Luce CAVROIS, «L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire en France », [www.courdecassation.fr/activite\\_internationale](http://www.courdecassation.fr/activite_internationale)

<sup>2036</sup> V. Christian MOUHANA, Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence – le traitement en temps réel des procédures pénales*, PUF p97

<sup>2037</sup> Florence AUDIER, Maya BEAUVALLET, Eric MATHIAS, Jean-Luc OUTIN, Muriel TABARIES, *Le métier de procureur de la République ou le paradoxe du parquetier moderne*, Rapport de Recherche. GIP Droit et Justice. 2007. <halshs-00177061>

<sup>2038</sup> DACG, *Principes directeurs de l'organisation des parquets*, Ministère de la Justice, mars 2006, p.23

## 2).- DES ESPACES INFORMELS DE CONCERTATION

**740. Modes de poursuites et politique d'audience.** La prise en compte des modes de poursuite dans l'administration des juridictions se manifeste en pratique dans les politiques d'audience. Si, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites, l'orientation des poursuites relève de la compétence exclusive du procureur de la république, l'audience est une compétence partagée entre le président du TGI et le procureur de la République en vertu de l'article 399 CPP. En effet, les deux premiers alinéas de ce texte disposent que : « le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixés par décision conjointe du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République. »

**741. Commission d'audience.** « Il en est de même de la composition prévisionnelle de ces audiences, sans préjudice des pouvoirs propres du ministère public en matière d'audience ». « Quant au nombre et au jour des audiences correctionnelles, ils sont déterminés par une décision conjointe du président du tribunal et du procureur de la République. Cette décision peut être modifiée en cours d'année (c. pr. pén., art. 399). »<sup>2039</sup> En pratique, au-delà des compétences dévolues aux deux chefs de juridiction, les questions d'audience sont généralement traitées au sein de commissions d'audience regroupant les présidents des formations correctionnelles, les greffiers correctionnels et les membres du parquet. La commission d'audience est donc devenue une instance de concertation qui abordent les problèmes concernant les audiences (durée des audiences, politique de renvoi des affaires, nombre de dossiers fixés, organisation des audiences de comparution immédiate etc...). Comme l'observaient sur le terrain les auteurs de l'étude menée sur le TTR, « les modalités d'audience des affaires sont également revues et transformées, ainsi que, en concertation avec le siège, le planning même des audiences. Il s'agit de renforcer les filières de convocation rapide et de se donner les moyens de tenir des délais dans ce type de traitement rapide des affaires. A Métropolis, par exemple, le nombre des audiences à juge unique a été accru. A Douzay, un accroissement du nombre des audiences dédiées aux comparutions immédiates a été rendu possible à partir d'une négociation entre le siège et le parquet. Un enjeu très fort, fixé par le procureur, a été de limiter le nombre des classements et de tenir un délai de

---

<sup>2039</sup>Bernard BOULOC, « Chronique législative : étude de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », RSC 2005 p.107

trois mois pour les COPJ (Douzay). A Noroît, des audiences hebdomadaires de comparution immédiate ont été ajoutées au planning. »<sup>2040</sup>

**742. La commission d'exécution des peines.** La commission d'exécution des peines n'a pas d'existence légale. Toutefois, sa création est préconisée par une circulaire de la Chancellerie en date du 29 septembre 2009.<sup>2041</sup> Selon les termes de cette circulaire, « cette commission doit se concevoir comme un lieu d'échange, de concertation et de partenariat au service de l'exécution et de l'aménagement des peines à l'échelle de chaque tribunal de grande instance et ouvert aux partenaires de la juridiction en la matière. Elle doit être appréhendée comme un instrument informel, se caractérisant par la souplesse de son fonctionnement, s'assignant pour objectif le décloisonnement des services, la meilleure diffusion des informations nécessaires aux autres maillons de la chaîne pénale, la connaissance et la prise en compte des contingences des missions de chacun et la mise en cohérence de ces dernières, l'élaboration de stratégies communes afin de rendre plus efficace la politique d'exécution et d'aménagement appliquée aux particularismes locaux de vos ressorts. » Cette circulaire fixe un objectif en laissant aux juridictions de fixer localement la composition et le mode de fonctionnement de cette instance. Le guide diffusé en annexe de la circulaire de 2009<sup>2042</sup> préconisait la réunion alternative de formation restreinte, limitée aux acteurs internes à la juridiction, et une formation élargie associant les partenaires externes à la juridiction et intervenant dans le champ de l'exécution de l'aménagement des peines (Service pénitentiaire d'insertion et de probation, Protection judiciaire de la jeunesse, établissements pénitentiaires, associations partenaires...).

## CONCLUSION DU CHAPITRE 1.

La diversification des modes de poursuite est une « révolution »<sup>2043</sup> douce qui a transformé les schémas d'organisation des tribunaux de grande instance, sans qu'elle n'ait été affichée comme objectif politique, ne fut ce -t- elle que de politique criminelle. La prise en compte de ces innovations par les juridictions françaises a démontré leur capacité à adapter et à

---

<sup>2040</sup> Christian MOUHANNA, Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence – le traitement en temps réel des procédures pénales*, PUF p.36

<sup>2041</sup> Circulaire relative à l'exécution et à l'aménagement des peines n° SG-09-033 / SG / 29.09.09

<sup>2042</sup> Guide méthodologique de l'exécution et de l'aménagement des peines, SG/DSJ/DACG/DAP/DPJJ

<sup>2043</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008

rationaliser leurs organisations, alors même qu'elles continuent à paraître en bas de liste dans le palmarès européen de dotations en moyens de fonctionnement<sup>2044</sup> des systèmes judiciaires. Le traitement en temps réel et l'informatisation de la chaîne pénale ont constitué des facteurs d'accélération du mouvement de recomposition de l'organisation des juridictions. Les relations à l'intérieur de la chaîne pénale, au sein et en dehors des juridictions, se sont installées dans un agencement qui bouleverse l'équilibre traditionnel du système. Le parquet apparaît comme le grand bénéficiaire de ces transformations qui le place comme le pilote du système de la répression des infractions<sup>2045</sup>. De nouvelles notions sont apparues pour désigner la manière dont la justice pénale prend en charge les affaires qui lui sont soumises. Les notions de traitement des affaires pénales et de schéma d'orientation traduisent ce bouillonnement conceptuel qui touche le procès pénal. De nouvelles instances et des espaces de dialogues et d'échange se créent au sein des juridictions.

Au-delà des incidences de la diversification des modes de poursuite constatées sur l'organisation des juridictions, le fonctionnement de la chaîne pénale s'avère également modifié dans ses composantes internes et externes.

---

<sup>2044</sup> CEPEJ, *Système judiciaires européens. Efficacité et qualité de la justice. Etudes de la CEPEJ N°23*, Edition 2016 (données 2014)

<sup>2045</sup> Christine LAZERGES (dir.), *Figures du parquet*, PUF, 2006

**743. La modernisation de la chaîne pénale.** Les modes de poursuite en tant que procédés techniques de la procédure pénale ne semblent pas se situer, a priori, sur le même plan que les problématiques de la modernisation du système judiciaire qui, eux, font plutôt écho aux préoccupations budgétaires, gestionnaires et organisationnelles. Du coup, appréhender dans un même mouvement dialectique les modes de poursuite et les questions de modernisation de la chaîne pénale soulève quelques enjeux méthodologiques et épistémologiques. Mais, la notion émergente de « traitement des délits »<sup>2046</sup> pourrait offrir, sans doute, une ouverture conceptuelle qui permet de relier les dimensions procédurale et systémique des modes de poursuite. Dès lors, la modernisation de la chaîne pénale apparaît, d'une part, à travers la structuration des relations entre la juridiction avec les acteurs externes à la juridiction (section 1) et, d'autre part, en mettant en évidence le caractère systémique du fonctionnement de la chaîne pénale (section 2).

---

<sup>2046</sup> Jean DANET, op. cit



**744. Question de méthodologie.** S'inspirant des approches développées par les travaux conduits dans le domaine de la sociologie des organisations et de l'action et, en particulier, par ceux consacrés à l'étude des politiques publiques<sup>2047</sup>, il s'agit de mettre en évidence le fait que la mise en œuvre des modes de poursuite décrit une réalité d'interactions entre acteurs du procès pénal détachée du modèle institutionnel tel qu'il est prescrit par le code de l'organisation judiciaire et par le code de procédure pénale. Car « au-delà des aspects juridiques et institutionnels, il est opportun d'interroger les réalités de l'activité des parquets et des logiques qui l'animent »<sup>2048</sup>. Le rapprochement entre l'étude des modalités d'exercice de l'action publique et la démarche entreprise en matière de politiques publiques se trouve justifier sur un double plan. D'une part, il a été démontré que la politique pénale dont les modes de poursuite sont l'une des expressions constitue bien une politique publique comme les autres<sup>2049</sup>, ce malgré les spécificités liées à l'action judiciaire. D'autre part, la démarche qui consiste à scruter le réel afin d'y déceler les ferments des transformations en cours dans le système pénal ne peut se contenter d'une description des structures formelles. Comme le mettent en garde René LEVY et Xavier ROUSSEAU, « il faut garder à l'esprit que ni l'Etat, ni la justice pénale ne sont entièrement déterminés par leurs structures, mais sont également le produit des stratégies des acteurs internes ou externes et l'un des terrains où s'affrontent les intérêts individuels et collectifs ».<sup>2050</sup> La description par la science politique et ou par la sociologie des organisations de l'approche de ces interactions des acteurs et groupes de pression à l'étape de l'élaboration des politiques gouvernementales en matière pénale<sup>2051</sup> s'avère également totalement opérante au niveau de la mise en œuvre de la politique pénale dans le cadre du procès. Dès lors, au-delà du procès pénal lui-même, il convient de s'interroger sur ce que révèle cette réalité du point de vue du fonctionnement institutionnel quotidien des tribunaux de grande instance. Car, il est

---

<sup>2047</sup> Parmi les nombreux travaux, v. notamment, THOENING Jean-Claude, *Le gestion systémique de la sécurité publique*. In : *Revue française de sociologie*. 1994, 35-3, pp. 357-392.

<sup>2048</sup> MILBURN Philip et MOUHANNA Christian, « Présentation », *Droit et société*, 2010/1 n°74, p.7-16

<sup>2049</sup> V. Mireille DEMAS-MARTY, « La politique pénale est – elle une politique publique comme une autre ? », *Revue de science criminelle* 1994, p.150

<sup>2050</sup> René LEVY et Xavier ROUSSEAU, « Etat, justice pénale et histoire : bilan et perspectives », *Droit et société* 20/21 – 1992, pp277-299

<sup>2051</sup> Cf. Stéphane ENGUÉLÉGUÉLÉ, « Politiques publiques et criminalité - Quelques hypothèses pour l'analyse de la construction des politiques pénales », in de J. CHEVALLIER (dir), *Désordre(s)*, PUF 1997. PP.228- 244.

reconnu que sont en œuvre dans le fonctionnement de la justice pénale quotidienne à travers l'activité des parquets, des logiques à la fois « juridiques, sociologiques et politiques. »<sup>2052</sup>

Le fonctionnement du système de répression des infractions, dans sa configuration marquée par une multitude de réponses mise en œuvre par des schémas procéduraux tout aussi variés, se révèle être la résultante des interactions entre l'action des acteurs centraux et celles des acteurs périphériques. Il est donc nécessaire de saisir le jeu et le positionnement de ces acteurs (§1), afin de dégager les mécanismes de délégation induits par ce système (§2).

### §1- L'APPREHENSION DU JEU DES ACTEURS DE LA CHAÎNE PENALE

**745. Le jeu des acteurs.** L'appréhension du jeu des acteurs de la chaîne pénale suppose les enchaînements suppose spécificité de cette démarche consiste à partir du fonctionnement réel<sup>2053</sup> pour mettre en lumière à la fois les enjeux organisationnels du système et la physionomie remodelée du procès pénal. Quelles stratégies déploie le parquet en tant qu'acteur principal du système pénal pour entraîner les autres acteurs en vue d'atteindre les objectifs prescrits par chaque politique pénale locale ? Le point d'appui de la démarche est celui du « niveau opérationnel (*operational level*) des stratégies des acteurs » tel défini dans la théorie des « trois modes de l'action. »<sup>2054</sup> La restructuration des relations avec les acteurs extérieurs de la chaîne pénale incite à envisager le rôle de chaque acteur à l'aune des missions nouvelles induites par la diversification des modes de poursuite. Ce sont donc de nouveaux types de relations qui se développent au sein de la chaîne pénale (A). Le rôle prépondérant du ministère public dans le fonctionnement de cette chaîne pénal se trouve soumis, de ce fait, à la critique (B).

#### A).- DES NOUVEAUX TYPES DE RELATIONS AU SEIN DE LA CHAÎNE PENALE

**746.** La continuité fonctionnelle de la chaîne pénale est une réalité constatable dans tous les parquets. Pour autant, l'observation de son fonctionnement fait apparaître, clairement, la

---

<sup>2052</sup> Cf. MILBURN Philip et MOUHANNA Christian, « Présentation », *Droit et société*, 2010/1 n°74, P.7-16

<sup>2053</sup> Il s'agit de « donner le *prima* à une question : mais que font réellement les uns et les autres et qui serait susceptible d'avoir un impact sur la production d'un objet... ? », *Idem* P.371

<sup>2054</sup> Patrice DURAN, « L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction », *Revue française de science politique*, 46e année, n°1, 1996. pp. 96-133.

distinction entre les acteurs périphériques et les acteurs centraux dans une logique de redéfinition des périmètres d'intervention.

**747. Les acteurs centraux et les acteurs périphériques.** Le procès pénal est un carrefour où se croisent et se côtoient des acteurs multiples ayant des intérêts et des missions tout aussi variés. On peut distinguer, de façon traditionnelle, parmi ces acteurs ceux qu'on peut appeler les acteurs centraux et les autres acteurs périphériques. Les acteurs centraux sont ceux sans lesquels il ne peut n'y avoir de procès pénal. Il s'agit de l'auteur de l'infraction, du procureur de la République qui engage les poursuites, du juge d'instruction chargé, lorsqu'il est saisi, de l'instruction de l'affaire, de la victime lorsqu'il se constitue partie civile, de l'avocat lorsqu'une des parties en est dotée et du juge chargée de rendre la sentence. Mais, désormais à côté de ces acteurs centraux on dénombre de nombreux autres acteurs périphériques dont le rôle est aussi déterminant pour la conduite du procès pénal au regard de ses fonctions qui induisent sa physionomie nouvelle. On peut citer parmi ceux-ci, le juge des libertés et de la détention, l'officier de police judiciaire, le délégué du procureur, le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), les associations<sup>2055</sup> partenaires de la justice pénale etc...

**748. La redéfinition du périmètre d'intervention des acteurs.** Au-delà de la multiplicité des acteurs intervenant désormais dans le cours du procès pénal, l'évolution la plus marquante est celle qui redessine le périmètre d'intervention de chacun des acteurs. Dans sa contribution aux « Mélanges offerts à Jean PRADEL »<sup>2056</sup>, Gaëtan DI MARTINO traitait de « la redistribution des rôles dans la phase préparatoire du procès pénal ». Il y établissait une sorte de bilan comptable avec « un actif » et « passif » pour illustrer la tectonique des rôles des acteurs du procès pénal. Pour coller à la métaphore comptable, l'auteur mettait en évidence les gains engrangés par les uns et les pertes encaissées par les autres. Derrière l'analyse juridique de la redéfinition des rôles et des missions des acteurs du procès pénal, c'est surtout « l'effet » de cette redistribution « en termes de pouvoirs »<sup>2057</sup> qui était mis en lumière. Dans cette balance du bilan, le procureur de la république apparaît comme le principal bénéficiaire de la redistribution des rôles. L'érosion continue du nombre de saisines du juge d'instruction au

---

<sup>2055</sup> Associations d'aide aux victimes, association de médiation pénale, association d'enquêtes sociales et de contrôle judiciaire

<sup>2056</sup> Gaëtan DI MARTINO, « La redistribution des rôles dans la phase préparatoire du procès pénal », in *Mélanges offerts à Jean PRADEL*, CUJAS 2006

<sup>2057</sup> Idem

cours des dernières décennies et l'accroissement corrélatif de ses pouvoirs en matière d'investigations en fait désormais le pivot de la phase avant jugement du procès pénal. En réalité, cette consolidation du rôle central du procureur de la république affecte toutes les phases du procès, y compris la phase de détermination de la peine.

**749. La centralité du procureur de la République.** La centralité du ministère public constitue le point culminant des transformations qui affectent la position institutionnelle du ministère public ; en ce qu'il se trouve désormais au carrefour de multiples acteurs institutionnels. Il semble donc que la mise en œuvre des modes de poursuite dans leur diversité constitue l'un des axes par lequel s'affirme la centralité du procureur de la République au sein système pénal. Cela se traduit à la fois par l'exclusivité de l'action du procureur de la république dans la phase pré-juridictionnelle du procès (conduite de l'enquête et choix de la réponse pénale – correctionnalisation), et par la maîtrise par ce dernier de l'organisation opérationnelle du procès impliquant des rapports entre acteurs (avocat, juge, JLD, président du tribunal ...) détachés des cadres institutionnels apparents. « Un procureur n'est pas un maillon dans une chaîne pénale mais il est au centre d'interactions venant du haut et du bas mais aussi d'autres sphères décisionnelles internes (police judiciaire, juge d'instruction s'il existe...) ou externe (élus, associations, presse...) ». Selon Dan KAMINSKI, cité par Virginie GAUTRON <sup>2058</sup>, « si le parquet a toujours été, selon une sociologie classique de l'administration de la justice pénale, le “pilote” de l'action pénale, il s'avère aujourd'hui qu'il décide du plan de route, de l'avion qu'il empruntera et de la piste de décollage comme de sa destination. » En fait, dans cette mutation, le ministère public devient l'interface incontournable entre les aspirations de la cité en particulier sur le plan de sécurité, et l'institution judiciaire comme acteur autonome et aussi comme relais de politiques gouvernementales. Cette évolution du rôle de pilotage du procureur de la République s'inscrit historiquement dans le mouvement de modernisation de la justice pénale amorcé au tournant des années 1980 dans lequel les procureurs de la République ont mené une action déterminante.<sup>2059</sup>

---

<sup>2058</sup> Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/penal field* [en ligne], Vol. XI I 21 janvier 2014, consulté le 09 février 2014. URL : <http://champhenal.revues.org/8715> ; DOI : 10.4000/champhenal.8715

<sup>2059</sup> Philip MILBURN, « Les procureurs de la République : passeurs de justice ou gestionnaires de “politiques pénales” ? », *Droit et Société* n°74, 2010, p.73

**750. Le mouvement d'expansion des pouvoirs du procureur de la République.** La centralité du ministère public se traduit par un mouvement d'expansion de ses pouvoirs. Cette expansion se manifeste sur un triple plan : celui de la maîtrise du processus et de l'action dans la phase pré-juridictionnelle du procès<sup>2060</sup>, celui de l'organisation et de la mise en pratique institutionnelle du procès au sein des juridictions, et enfin celui de la détermination de la sentence. En somme, le ministère public prépare le procès, le met en forme et l'oriente ou en prédétermine l'issue. Pierre COUVRAT évoque une « position dominante » du parquet au sein du procès pénal.<sup>2061</sup> « Le procureur ne représentait autrefois qu'une étape parmi d'autres dans ce processus, appréciant l'opportunité des poursuites et renvoyant ou non les cas qui lui étaient soumis devant le tribunal... Depuis le milieu de années 90, ce rôle de gatekeeper s'est progressivement étoffé, au point de placer aujourd'hui le parquet dans une fonction de pilote du système pénal »<sup>2062</sup>, placé dans une sorte de « tour de contrôle ». Au terme de l'évolution qui va de l'émergence de l'enquête officieuse au XIX<sup>e</sup> siècle en marge des cadres du code d'instruction criminelle aux bouleversements induits par la loi PERBEN II, l'un des traits marquants et caractéristiques du système pénal français est la place centrale acquise par le ministère public.

**751. Le procureur de la République dans son rôle d'administrateur de la justice : Le poids de la rationalité économique et budgétaire.** Cette centralité du ministère public accentuée par les mutations affectant le système judiciaire est également à situer dans le contexte particulier de l'administration de la justice française. Les logiques procédurales conférant au parquet le rôle de pilote du système pénal se doublent d'une logique de gestion dont les instruments procéduraux que sont les modes de poursuite deviennent des leviers de l'action. « Par le truchement du management par objectifs s'insinuerait une nouvelle culture gestionnaire de répression. La politique pénale se définirait désormais moins par la seule

---

<sup>2060</sup> Gaëtan Di MARINO, « La redistribution des rôles dans la phase préparatoire du procès pénal », In *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire. Mémoires offerts à Jean PRADEL*, éd. CUJAS, 2006

<sup>2061</sup> Pierre COUVRAT, « contractualisation en matière pénale, en général », in L. CADIET, L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003, p.198

<sup>2062</sup> Phlip MILBURN et Christian MOUHANNA, « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74/2010, pp7-16. « A l'origine, la fonction du procureur de la république consiste à décider des opportunités des poursuites (c'est-à-dire de renvoyer ou non une plainte ou une infraction constatée devant le tribunal) et de requérir devant le tribunal une peine à l'encontre du prévenu ou l'accusé » ; Philip MILBURN, Katia KOSTULSK, Denis SALAS, *Les procureurs – Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, PUF 2010, p.10

volonté de contenir la délinquance en s'efforçant de donner, fusse illusoirement, un sens à la peine que par l'ajustement de ces fins aux moyens : tout se passerait comme si les principes d'action (la détermination du nombre d'affaires à poursuivre et le choix de la procédure) se forgeaient désormais en fonction des capacités logistiques des juridictions. »<sup>2063</sup> Comme le soulignent Jean-Paul JEAN et Denis SALAS<sup>2064</sup>, « l'institution judiciaire vit une mutation interne profonde dans un schéma organisationnel particulièrement complexe, du fait notamment de l'ambiguïté structurelle de la dyarchie administrative parquet-siège, aux fonctions respectives par essence différentes au niveau juridictionnel ». Ces auteurs soulignent ainsi que les transformations qui affectent les principes d'organisation du procès (modalités de saisine, place et rôle des parties, garanties procédurales etc...) ont une incidence directe sur « l'administration de la justice » dans ses aspects structurels et systémiques du quotidien. L'institution de tableaux de bord de suivi de l'activité des parquets, tant au niveau national que local, conduit le plus souvent le procureur de la République à privilégier le « choix qui produise le résultat prévisible le plus satisfaisant pour lui (délai, certitude de la condamnation, niveau de sanction, effectivité) par rapport à l'investissement en coût et en temps engagé par son parquet ».<sup>2065</sup>

**752. L'impact sur l'identité professionnelle du procureur de la République.** L'évolution du rôle contemporain du procureur de la République a conduit à s'interroger sur la nature réelle de sa fonction.<sup>2066</sup> L'une des évolutions marquantes du métier de procureur de la République est justement l'accroissement de ses missions d'administration et de gestion par rapport à sa fonction traditionnelle de conduite de l'action publique. « Cette place croissante des tâches de gestion et d'administration dans les fonctions de la hiérarchie du parquet a des conséquences importantes sur l'essence même du métier de procureur par le dédoublement fonctionnel qu'elle induit, entre les fonctions d'administrateur et les fonctions de magistrat, qui résultent de

---

<sup>2063</sup> Virginie GAUTRON, Jean-Noël RETIERE, « Le traitement pénal aujourd'hui : juger ou gérer ? », *Droit et Société* n°88/2014, p.579

<sup>2064</sup> Jean-Paul JEAN et Denis SALAS, « Culture judiciaire et culture administrative (avant-propos) », in *Revue française d'administration publique*, 2008 n°125, p.5

<sup>2065</sup> Jean-Paul JEAN, *Le Système pénal*, La découverte, 2008, p59

<sup>2066</sup> Cf. Philip MILBURN, « Les procureurs de la République : passeur de justice ou gestionnaires des “politiques pénales” ? », *Droit et Société* n°74/2010, p.73 : V. aussi Philip MILBURN, Katia KOTULSKI, Denis SALAS, *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, PUF 2010

statuts très différents ». <sup>2067</sup> Cette importance prise par les missions de gestion, associée à sa subordination hiérarchique au pouvoir exécutif ainsi qu'à sa place dans les politiques partenariales locales, accentue la méfiance de certains juges à l'égard du parquet.

### **753. Le procureur de la République comme acteur des politiques locales.**

Professionnellement, le procureur de la République est une entité « fonctionnant comme un instrument politique d'affirmation de la souveraineté sur le territoire » <sup>2068</sup>. Il n'est pas un pourvoyeur de « prestations » de justice au profit de citoyens lésés dans leur subjectivité. Il est la figure de « l'Etat pénal ». De plus le parquet est devenu un instrument majeur des politiques de renforcement de l'action pénale du gouvernement, notamment avec l'apparition de ce nouvel outil que constitue les alternatives aux poursuites ». En effet, si ces poursuites alternatives apparaissent d'abord à travers des réformes législatives, leur appropriation dans la mise en œuvre pratique sur le terrain ne les dénature pas en tant qu'instrument de politique gouvernementale. Cette réalité de la position institutionnelle peut se traduire dans l'expression d'un « parquet bras armé de l'exécutif dans la justice ». <sup>2069</sup>

## B).- LA CRITIQUE DE LA CENTRALITE DU PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

**754. Les excès d'un procureur de la République trop central.** La maîtrise du système pénal par le procureur de la République suscite de nombreuses critiques et laisse latents des problématiques qui marqueront les évolutions futures des conditions de traitement judiciaire des affaires pénales. En amont de la phase judiciaire, le procureur de la République se trouve impliqué dans la conduite des enquêtes pénales. Il dirige la police judiciaire conformément aux dispositions de l'article 12 du code de procédure pénale. Pour cela, il ordonne des investigations, délivre ou autorise les réquisitions et valide les mesures prises par les enquêteurs. Le principe et le contenu de son action en amont de la phase judiciaire dans le cadre de la conduite des enquêtes placent le procureur de la République dans une position extrêmement délicate au regard des principes européens du procès équitable. Le rapport <sup>2070</sup> rendu par la mission conduite par le procureur général Jacques BEAUME souligne parmi ses

<sup>2067</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La Découverte, 2008, p.42

<sup>2068</sup> Denis SALAS et Philip MILBURN, « Les procureurs de la république, de la compétence personnelle à l'identité collective », *Archive de politique criminelle*, 2007, n°29 – P97

<sup>2069</sup> Idem, p.108

<sup>2070</sup> Jacques BEAUME, *Rapport sur la procédure pénale*, Juillet 2014

propositions la nécessité de repositionner le procureur de la république en tant qu'autorité du « premier niveau opérationnel et provisoire » « du contrôle du respect de la liberté individuelle lors des investigations »<sup>2071</sup> et non en tant qu'ordonnateur ni opérateur d'enquête. En tant qu'autorité de contrôle des enquêtes menées par la police judiciaire, le procureur de la République peut revendiquer et affirmer son rôle de garant de la liberté individuelle. Son statut constitutionnel de membre de l'autorité judiciaire lui préserve ce positionnement, en ce qu'il est reconnu par le conseil constitutionnel que « ...l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution, assure le respect de la liberté individuelle, comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet »<sup>2072</sup>. Selon le rapport de la mission BEAUME, c'est à la condition que le ministère public trouve sa position à la bonne distance par rapport à la conduite des enquêtes pénales qu'il pourra consolider son statut de gardien de premier niveau des droits et liberté dans le procès pénal<sup>2073</sup>.

**755. L'intrusion du parquet dans la sphère du juge.** Parmi les critiques les plus profondes, beaucoup d'observateurs ont souligné l'intrusion marquée du ministère public dans la sphère du juge. Cette intrusion se manifeste à deux niveaux : au niveau de l'établissement de la culpabilité et au niveau de la définition de la peine. Cette extension continue de l'action du procureur de la République dans le champ de la détermination de culpabilité et de la définition de la peine applicable au condamné s'accompagne, en apparence à tout le moins, d'un rétrécissement corrélatif du domaine du juge. Cette critique s'accompagne du questionnement sur la compatibilité de son rôle d'organisateur du procès avec sa place en tant que partie publique dans le procès pénal. Il est argué que sa position centrale crée un déséquilibre par rapport à la défense. En échos aux évolutions de la jurisprudence de la cour européenne des droits de

---

<sup>2071</sup> Jacques BEAUME, *Idem* : « Encore faut-il que le ministère public, pour revendiquer et légitimement exercer ce rôle de premier niveau de contrôle du respect de la liberté individuelle lors des investigations, se trouve dans un positionnement de suffisance indépendante par rapport aux enquêteurs »

<sup>2072</sup> Cf. CC 93-326 du 11.08.1993, § 5

<sup>2073</sup> Marc ROBERT, « L'autorité judiciaire, la constitution française et la convention européenne des droits de l'homme », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 32 (Dossier : Convention européenne des droits de l'homme) - juillet 2011 ; V. aussi Jean-Pierre MICHEL, « Projet de loi relatif aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique », *Rapport n° 675 (2012-2013) fait au nom de la commission des lois du Sénat*, déposé le 19 juin 2013 -, « De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel considère que les magistrats du parquet font partie, au même titre que ceux du siège, de l'autorité judiciaire. Ils bénéficient donc de la garantie de leur indépendance, dans les conditions prévues à l'article 64 de la Constitution », (Décision n° 93-326 DC du 11 août 1993).

l'homme c'est en fait son statut au sein de l'autorité judiciaire qui est questionné. Selon Philip MILBURN, l'ensemble des prérogatives désormais dévolues au parquet le met « en position d'organisateur de l'action pénale. L'orientation des dossiers et l'activité du tribunal pénal dépendent de son action et de ses décisions ». <sup>2074</sup>

**756. L'organisation de la phase judiciaire.** En aval de la décision de poursuite les juridictions d'instruction ou de jugement se trouvent tributaires du choix du procureur de la République. Il y a donc là une confrontation de deux autonomies : celle du procureur de la République dans le cadre du principe de l'opportunité des poursuites tempérée par l'impact de la politique pénale et celle du juge dans le rendu de ses décisions juridictionnelles. Confrontation car malgré son indépendance le juge ne peut choisir ni le mode de poursuite par lequel il est saisi, ni même le moment de cette saisine. Deux stratégies sont relevées sur le terrain pour faire face à cet état de fait et trouver des compromis opératoires. D'une part, il y a la pratique de véritables négociations et concertations entre le juge et le procureur de la République sur les conditions matérielles et organisationnelles de mise en œuvre de telle ou telle modalité de poursuite dans le cadre d'une affaire particulière. On relève par exemple l'attitude des juges d'instruction, des juges des libertés et de la détention et des juges de permanence pour la composition des audiences de comparution immédiate qui se rapprochent du service du parquet pour s'informer des affaires en cours, bien en amont de leur saisine éventuelle. D'autre part, pour manifester leur autonomie et tenter de peser sur les choix du procureur de la République concernant les voies de poursuite, les juges se servent souvent de leur jurisprudence pour signifier leur réserve sur tel choix ponctuel ou habituel <sup>2075</sup>. Cette stratégie juridictionnelle est un levier important dans les relations entre le procureur de la République et les juges dans le quotidien de la conduite de l'action publique. Toutefois, une telle stratégie, bien qu'observable dans les juridictions, traduit plus souvent davantage une attitude réactionnelle dans un contexte local précis plutôt que le signe d'un positionnement réfractaire au pouvoir du procureur de la République.

**757. La crise du ministère public.** L'évolution caractérisée par un accroissement du rôle du parquet est toutefois discutée, notamment, parce ce qu'elle survient alors que le parquet connaît

---

<sup>2074</sup> Philip MILBURN in *La frénésie sécuritaire*, op. cit.

<sup>2075</sup> Idem

une désaffection au sein de la magistrature<sup>2076</sup>. Joël MICHEL<sup>2077</sup>, souligne, notamment, que « la crise que traverse le parquet depuis plusieurs décennies n'est pas seulement celle de ses liens avec le pouvoir politique, elle tient également à la perte de son importance et de son influence au sein de la justice ». Cette perte d'influence serait consécutive à l'érosion continue du système inquisitoire ainsi qu'à l'émancipation acquise par les juges du siège, et en particulier par les juges d'instruction. S'il est vrai que la pression du modèle accusatoire insuffle des modifications perceptibles sur le système pénal français<sup>2078</sup>, de même qu'il est évident que le juge d'instruction a acquis une autonomie incontestable, il semble que le ministère public bénéficie en parallèle d'un accroissement continu de ses prérogatives ainsi que d'un renforcement de son rôle central. Ce rôle central a largement débordé les missions traditionnelles du ministère public dans le procès pénal permettant des incursions jusque dans la sphère de la détermination de la culpabilité et de la fixation de la peine ; « le procureur devenu quasi-juge », selon l'expression de Jean-Paul JEAN<sup>2079</sup>. Les nouvelles procédures permettant le prononcé de sanction avec une intervention réduite du juge (CRPC, composition pénale, ordonnance pénale) constituent des marques de l'accroissement des pouvoirs du parquet dans le procès pénal. Ainsi les Et, les orientations des derniers projets de réforme de la procédure pénale tendent à confirmer et même à accentuer la prééminence du ministère public dans le procès pénal<sup>2080</sup>.

## §2).- LES MECANISMES DE DELEGATION

**758. Les deux mécanismes de délégation.** Comme le souligne Virginie GAUTRON et Jean-Noël RETIERE « au-delà du parquet, véritable cheville ouvrière des politiques locales de sécurité, c'est tout un ensemble d'acteurs qui se retrouvent mobilisés dans la mise en œuvre des

---

<sup>2076</sup> Caroline FLEURIOT, « Livre noir : des procureurs alertent sur la crise du ministère public, *Dalloz actualité*, 5 juillet 2017

<sup>2077</sup> MICHEL Joël, in L. CADIET et L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003, p.285

<sup>2078</sup> Etienne VERGES, « La procédure pénale à son point d'équilibre », *RSC* 2016, p.551 ; V. aussi Jean PRADEL, « L'enquête pénale aujourd'hui. Vers une stabilisation dans l'équilibre ?, *D.* 2014, p.1647

<sup>2079</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolution silencieuses », in *Vers une reformes de la justice pénale, Regards sur l'actualité* n°357, janvier 2010, pp 8-22, La, Documentation française

<sup>2080</sup> V. notamment, « Quelle modernisation pour notre système judiciaire pénal ?, entretien avec Philippe LEGER, », in *Vers une reformes de la justice pénale, Regards sur l'actualité* n°357, janvier 2010, p 23, La, Documentation française

nouveaux modes de traitement des délits et/ou pèsent sur la définition des politiques pénales locales : officier de police judiciaire (OPJ), association socio-judiciaires et du champ sanitaire et social, élus locaux, préfecture etc. »<sup>2081</sup> Toute l'évolution constatée n'a été possible que grâce, notamment, à des mécanismes de délégation consentie au profit des acteurs de la chaîne pénale. Deux mécanismes de délégation sont observés dans le fonctionnement de la chaîne pénale. D'un côté, on découvre un mécanisme de délégation dans la formalisation des décisions du procureur de la République (A), de l'autre, s'est installé un autre mécanisme de délégation portant sur la mise en œuvre des décisions judiciaires (B).

#### A).- LES DELEGATIONS DE FORMALISATION DES DECISIONS

**759. La notification par OPJ d'actes de poursuite.** Les délégations de formalisation des décisions de poursuite ou d'alternatives aux poursuites consistent, pour le procureur de la République, à donner des instructions à des agents non judiciaires afin que ceux-ci notifient des décisions ou des propositions de mesures à des personnes mises en cause. Ces mécanismes de délégation sont inscrits dans la loi et correspondent à la volonté de rendre plus fluide et plus rapide le traitement des procédures. En cela, l'exercice de cette délégation se concrétise principalement grâce au traitement en temps réel des procédures qui a institué cet espace d'échange<sup>2082</sup> qui a pour conséquence d'intégrer totalement la police judiciaire dans la chaîne pénale. Quantitativement, la délégation la plus manifeste concerne l'exercice du pouvoir reconnu à l'OPJ par l'article 390-1 CPP de notifier au prévenu, sur instruction du procureur de la République, une convocation en justice. Aujourd'hui, une majorité de poursuites correctionnelles est exercée par la voie de la convocation par officier de police judiciaire (COPJ). Cela signifie, très clairement, que ce sont les OPJ et, sous leur autorité, les APJ qui ont rédigé et notifié les 38,5% convocations en justice ayant saisi les tribunaux correctionnels en 2013<sup>2083</sup>. Cette donnée illustre bien l'ampleur du phénomène de « délégation »<sup>2084</sup> de l'acte de poursuite qui s'est opérée au profit de la police judiciaire ; même si l'OPJ agit toujours sur instruction du procureur de la République. Au-delà des poursuites correctionnelles proprement

---

<sup>2081</sup> Virginie GAUTRON et Jean-Noël RETIERE, « Le traitement pénal aujourd'hui : juger ou gérer ? », *Droit et Société*, n°88/2014, p.579

<sup>2082</sup> C. MIANSONI, « La nature juridique du traitement en temps réel des procédures pénales (TTR) », *AJ Pénal* mars 2012

<sup>2083</sup> 33% en 2015. Cf. DACG, *Taux et structure de réponse pénale - 2005 - 2015*

<sup>2084</sup> Cf. Camille VIENNOT, op. cit

dites et de la COPJ et de la CRPC en particulier, la police judiciaire participe directement à la formalisation des décisions qui ont pour but d'initier certaines procédures alternatives. C'est le cas notamment des propositions d'amende ou de mesure formulées dans le cadre de la composition pénale qui peuvent être notifiées par l'officier de police judiciaire. En effet, l'article 41-2 al4 du CPP prévoit que « la proposition de composition pénale émanant du procureur de la République peut être portée la connaissance de l'auteur des faits par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire. » En application de l'article 41-1 du CPP, l'OPJ peut également procéder, sur instruction du procureur de la République, aux mesures alternatives prévues par ce texte, en ce compris le rappel à la loi et la médiation pénale. Les nouvelles dispositions relatives à la transaction pénales prévues à l'article 41-1-1 du code de procédure pénale confortent le rôle de l'OPJ dans la mise en œuvre des décisions d'orientation des procédures. En vertu de ce texte, l'OPJ peut, d'initiative, proposer une transaction pénale à l'auteur de l'un des délits énumérés dans la loi. Dans le cas de la transaction pénale, il s'agit clairement d'un mécanisme de délégation légale consentie à l'OPJ<sup>2085</sup>.

**760. Les Délégués du procureur de la République.** A côté de la police judiciaire, il faut noter le rôle déterminant dans le traitement des affaires pénales acquis désormais par une autre catégorie d'acteurs rassemblés sous le titre générique de « délégué du procureur de la République ». Les délégués du procureur sont soit des personnes physiques, soit des associations habilitées. Les délégués du procureur prêtent serment avant leur entrée en fonction. Il n'existe pas de données statistiques nationales sur l'activité des délégués du procureur. Il est néanmoins indéniable que ces collaborateurs « occasionnels » constituent des éléments importants dans les dispositifs des parquets pour la mise en œuvre des politiques pénales. Sans vouloir tendre à l'exhaustivité dans l'énumération de leurs attributions, les délégués du procureur peuvent participer, comme les OPJ, à la notification des convocations en justice ; à la mise en œuvre des compositions pénales (proposition et suivi de l'exécution des meures) ; à la notification des rappels à la loi ; à la notification des ordonnances pénales et des classements sous conditions ; à la mise en place des médiations pénales etc... Très concrètement, le délégué du procureur reçoit du procureur de la République la mission de réaliser certaines tâches relevant de son pouvoir d'orientation des procédures. A ce titre et selon l'organisation mise en place par chaque parquet, le délégué convoque et reçoit le justiciable et lui notifier l'acte de

---

<sup>2085</sup> Camille MIANSONI, « La transaction par officier de police judiciaire ou TOPJ », *AJ pénal*, octobre 2015, p469

poursuite ou la mesure alternative aux poursuites décidée par le procureur de la République. En matière de composition pénale en particulier, le délégué du procureur devient très souvent l'interlocuteur direct du juge chargé de la validation des propositions des mesures de composition proposées à l'auteur des faits.

## B).- LES DELEGATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES

**761. Les délégations dans le suivi des mesures alternatives aux poursuites.** A côté des délégations de notification des actes formalisant la réponse pénale du procureur de la République, il existe des délégations de mise en œuvre par lesquelles le procureur de la République confie le suivi de l'exécution des décisions d'orientation prises par lui, à des personnes physiques ou morale qui lui rendent compte. Le délégataire agit ici comme opérateur de la mesure ordonnée par le procureur de la République. C'est le cas du suivi de l'exécution des mesures alternatives aux poursuites telles que la médiation pénale, les différents stages dont la mise en œuvre est confiée à des organismes public (PJJ, SPIP) ou privés (associations habilitées).

**762. Les délégations dans le cadre des poursuites correctionnelles.** La délégation de mise en œuvre se rencontre également dans le cadre de certaines poursuites correctionnelles. C'est le cas lorsque le prévenu renvoyé devant le tribunal correctionnel dans le cadre de la CPPV ou de l'ordonnance de renvoi du juge d'instruction fait l'objet d'un contrôle judiciaire dont le suivi est confié à une association habilitée. Ce contrôle judiciaire pré-jugement est très directement lié à la saisine de la juridiction correctionnelle et lui en est indissociable, même lorsqu'il s'agit du maintien d'une mesure ordonnée dans le cadre de l'instruction préparatoire. Ce mécanisme de délégation est également prévu en matière d'accompagnement des victimes de délits. Le service d'insertion et de probation ou des associations d'aide aux victimes peuvent être soit pour évaluer la situation psycho-sociale d'une victime de délit, soit pour l'accompagner dans le cadre de la procédure jusque pendant la phase d'exécution du jugement.

Les mécanismes de délégation évoqués ci-dessus illustrent la participation directe des acteurs non judiciaires dans le traitement des délits. Ils renforcent le caractère systémique de la manière dont la justice pénale administre la réponse pénale aux actes de délinquance. Dans son rapport publié en 2012, la DACG soulignait que « ... les procureurs de la République, ont usé des possibilités offertes par les nouveaux moyens technologiques en développant des outils

d'échange et de partage de l'information tant au sein des juridictions que vers les partenaires extérieurs. »<sup>2086</sup>

## SECTION 2.- LA DIMENSION SYSTEMIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DES MODES DE POURSUITE

---

L'observation du procès pénal, depuis la phase d'enquête jusqu'à la phase d'exécution de la sentence, démontre que celui-ci est caractérisé par un séquençage très marqué par sa continuité. L'enchaînement des séquences met en lumière un processus ou un système au cours duquel l'action d'un acteur de la chaîne pénale est très directement liée par l'action ou les décisions prises par le précédent et, déterminée par le rôle dévolu au suivant. Le procès pénal révèle alors un effet de système dans la mise en œuvre des modes de poursuite (§1). L'informatisation et la numérisation tendent conforter davantage cet effet de système (§2).

### §1 - L'EFFET DE SYSTEME DE LA MISE EN ŒUVRE DES MODES DE POURSUITE

Le traitement des infractions est inséré dans un système qui, sans avoir été pensé comme tel, constitue un processus clairement objectivé. Ce processus est dénommé chaîne pénale. La notion de chaîne pénale mérite d'être examinée (A), avant d'apprécier la dimension systémique de ce processus (B).

#### A).- LA NOTION DE CHAINE PENALE

**763. La notion de chaîne pénale.** Le rapport de la Mission d'audit de modernisation relatif à « la dématérialisation de la chaîne pénale », rendu en novembre 2006, relevait que « longtemps réduite à la seule phase judiciaire, la notion de chaîne pénale s'est, sous l'effet de la mise en œuvre du traitement en temps réel des procédures pénales et la place croissante accordée à l'exécution des peines, progressivement élargie. Aujourd'hui, il est communément admis qu'elle débute avec le dépôt de plainte ou le constat d'une infraction par les services de police et de gendarmerie pour se terminer avec l'exécution effective de la peine quelle qu'en soit la

---

<sup>2086</sup> DACG, *Rapport du groupe de travail relatif au fonctionnement du parquet*, mars 2012, p.26

nature (privative de liberté, restrictive de droit ou encore pécuniaire) »<sup>2087</sup>. La notion de chaîne pénale n'a pas de définition officielle, bien qu'elle soit largement utilisée dans de nombreux rapports<sup>2088</sup> et discours officiel. Pour autant, il décrit bien, non seulement l'idée d'enchaînements successifs liés par la réalisation d'un objectif qui est de rendre la décision pénale, mais aussi le fait que, différents acteurs ayant par des intérêts spécifiques, parfois, contradictoires, interviennent tout au long du processus pénal. La mise en œuvre des modes de poursuite remodèle un système de relations entre les acteurs du procès pénal. « La chaîne pénale, de la saisie du procès-verbal par les officiers de police judiciaire jusqu'à l'exécution de la décision de justice, constitue un flux qui a vocation à être dématérialisé ». On y retrouve des acteurs directs qui interviennent ou qui agissent au sein de la sphère judiciaire : justiciables, juge, avocat, greffe, procureur et des acteurs indirects intervenant en amont, en aval ou dans la périphérie de l'institution judiciaire : enquêteurs, administration pénitentiaire, partenaires associatifs, administrations dotées de pouvoirs de police judiciaire, etc...) En somme, comme le notent Antoine VAUCHEZ et Laurent WILLERMEZ<sup>2089</sup>, « si l'on suit les intuitions séminales du sociologue américain Howard Becker à propos de l'art, il faut bien admettre que la Justice ne se résume pas à une réalité institutionnelle, ni même aux seules professions spécialisées (ici judiciaires) mais constitue *le produit d'une action collective* associant et / ou intéressant des professionnels (avocats, magistrats, greffiers) mais aussi des groupes divers comme les associations de défense des droits de l'homme, les syndicats de salariés ou de patrons... » La seule chose qui apparaît acquise institutionnellement et réellement c'est le fait que les modes de poursuite sont des outils à la disposition exclusive du parquet. Pour autant, comme le note Denis MONDON, « la dynamique des liens qui unissent l'ensemble des parties prenantes de la politique pénale, les effets d'action et de réaction des comportements de

---

<sup>2087</sup> Inspection générale des services judiciaires – Inspection générale de l'administration – Inspection générale de la police nationale -Inspection de la gendarmerie nationale – Conseil général des technologies de l'information, *Rapport sur la dématérialisation de la chaîne pénale*, novembre 2006, p.6

<sup>2088</sup> Inspection générale des services judiciaires, *La gestion des flux correctionnels dans les tribunaux de grande instance*, (juin 2001)

<sup>2089</sup> Antoine VAUCHEZ Laurent WILLEMEZ (dir.) *Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004) Magistrats professionnels et non-professionnels, comme objets des réformes de la justice – Synthèse* - Mission de recherche Droit et Justice, Décembre 2004

chacun, les effets collatéraux de leurs initiatives ou les interdépendances locales constituent une réalité trop peu étudiée et souvent riche »<sup>2090</sup>.

**764. La chaîne pénale comme instrument opérationnel du système pénal.** Jean-Paul JEAN soutient l'idée que la justice pénale fonctionne comme un système ordonné dont les différents niveaux et acteurs agissent en interaction. Au sein de ce système, les rôles seraient en recomposition. Il se crée des dépendances fonctionnelles de certains acteurs par rapport à d'autres. Ainsi, « les décisions du juge dépendent beaucoup des choix effectués en amont par le parquet, qui dépendent eux-mêmes à des choix initiaux effectués par les services de police. Le procureur de la République, plaque tournante de la politique pénale, oriente les procédures en se fondant sur une distinction qui explique l'essentiel des recompositions en cours : d'une part, [...] le recours à des procédures rapides et simplifiées dans lesquelles le juge ne joue qu'un rôle accessoire ; d'autre part, [...] les procédures traditionnelles pour une procédure présentant un niveau supérieur de garanties dans laquelle le juge assure pleinement son rôle. »<sup>2091</sup> Mais, plus que l'effet des conséquences des actions d'un niveau de la chaîne sur le niveau suivant<sup>2092</sup>, la chaîne pénale exprime fondamentalement l'idée d'une continuité d'action tendue vers un objectif commun, ce malgré des logiques et des identités professionnelles spécifiques pour chaque acteur. C'est donc par la mise en jeu de « procédés déductifs »<sup>2093</sup> que l'on parvient à saisir la complexité des positionnements de chaque acteur du procès pénal. Cette approche systémique est confortée par les travaux menés dans le domaine de la sociologie du système pénal et qui ont conduit au constat selon lequel : « Les changements introduits dans les TGI se développent donc sur différents plans, liés entre eux, ce qui traduit la réalité de la prise en compte, par les chefs de parquet, de la dimension proprement systémique du traitement des affaires pénales. »<sup>2094</sup> Dans ce réseau d'acteurs que constitue le système pénal, le procureur de la République joue un rôle central non seulement en tant que dépositaire quasi exclusif de la

---

<sup>2090</sup> Denis MONDON, « Pour une analyse systémique de la politique pénale ? », *AJ Pénal* septembre 2012, pp442-447

<sup>2091</sup> Jean-Paul JEAN, *Le système pénal*, La découverte, 2006, pp3-4

<sup>2092</sup> Les actions de polices ayant des conséquences sur celles du parquet qui ont elles-mêmes des conséquences sur l'action des juges...

<sup>2093</sup> Stéphane ENGUÉLÉGUÉLÉ, « Politiques publiques et criminalité - Quelques hypothèses pour l'analyse de la construction des politiques pénales », in J. CHEVALLIER la (dir.), *Désordre(s)*, PUF 1997. PP228- 244.

<sup>2094</sup> Christian MOUHANNA, Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, *Une justice dans l'urgence – le traitement en temps réel des procédures pénales*, p.35

fonction de poursuite mais surtout en tant qu'organisateur opérationnel du déroulé du processus pénal.

## B).- LA DIMENSION SYSTEMIQUE DU TRAITEMENT DES DELITS

**765. La logique de système.** L'approche des processus juridictionnels est plus souvent abordée sous l'angle de l'application de la règle de droit plutôt que sous celui des interactions des acteurs judiciaires avec leur environnement. Pourtant, le fonctionnement des tribunaux en général et de la justice pénale en particulier présente les caractéristiques d'un système dont plusieurs éléments se situent dans la périphérie du système judiciaire. Pierre LASCOUMES soulignait ainsi, à juste titre, que « chaque tribunal, chaque cour est sans doute davantage dépendant de ses interactions avec son environnement socio-politique que sous l'emprise de la place Vendôme. »<sup>2095</sup> Par cette affirmation, l'auteur souligne le fait que le fonctionnement réel d'une juridiction en tant qu'organisation s'explique davantage par les effets des actions réciproques des acteurs engagés à différents niveaux dans la réalisation de la mission de cette organisation, que par la simple application des prescriptions légales et institutionnelles qui régissent ce fonctionnement. Sur le plan de l'action pénale, les acteurs qui concourent au procès pénal sont pour les uns internes et pour les autres périphériques à la juridiction. L'analyse de ces interactions échappe aux catégories de la science juridique. Elle relève de la science administrative ou de la psycho-sociologie des organisations qui appréhendent le rôle des acteurs à travers leurs stratégies respectives dans la réalisation des tâches qui leur sont confiées. Et, la Justice en tant qu'organisation ne pourrait se soustraire à ces logiques de fonctionnement. Au-delà de la dimension organisationnelle des juridictions en charge du traitement des délits, ce qui fait la particularité du système pénal c'est qui lui confère l'appellation de chaîne pénale.

**766. La complexité du système pénal.** Le système pénal est de fait un système complexe qui met en relation une multitude d'acteurs ayant des cultures professionnelles très distinctes. La prise en compte de cette complexité permet, notamment, « la mise en évidence des limites considérables qui affectent la marge de liberté des acteurs des systèmes de décision »<sup>2096</sup>. Appliquée à la sphère de la politique pénale conduite par les parquets, cette approche permet d'envisager le rôle des acteurs de terrain dans le champ pénal au-delà de sa définition

---

<sup>2095</sup> Pierre LASCOUMES, « Une humble et sévère machine à moudre quels grains ? », *Pouvoirs* n°55, PUF 1990, pp23-40

<sup>2096</sup> Ibidem

institutionnelle formelle. Les décisions d'orientation des poursuites, par exemple, semblent, à cet égard, s'inscrire dans la logique d'un fonctionnement systémique qui leur confère une signification et une rationalité pragmatiques qui fait apparaître d'autres « structures de causalité »<sup>2097</sup> que celles inscrites dans les lois de procédure. Autrement dit, la décision d'orientation de la procédure se comprend, au-delà des prescriptions légales, à travers les interactions qui se nouent entre l'officier de police judiciaire et le parquetier. Elle se comprend aussi en considération des pratiques et de la jurisprudence du siège. Les études menées sur le fonctionnement du parquet contemporain sur la base des outils de la sociologie des organisations et de la sociologie du travail ont ainsi permis de mettre en évidence l'impact de la mise en place du système du traitement en temps réel des procédures pénales (TTR) à la fois sur les relations entre le siège et le parquet et sur le positionnement, en amont de la phase judiciaire, des acteurs de la chaîne pénale (les policiers et les gendarmes notamment)<sup>2098</sup>. Les transformations mises en lumière par ces études affectent non seulement la place des acteurs de la chaîne pénale et leurs représentations mais aussi le processus de production de la décision judiciaire. Ainsi, en matière de comparution immédiate ou de procédures simplifiées comme la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou l'ordonnance pénale, la reconnaissance de la culpabilité par le prévenu de même que la détermination de la peine comme prérogatives essentielles du juge du siège se trouvent enfermées – et limitées voire anéanties – par des effets de système. Par effets de systèmes il faut entendre ici les conséquences induites de façon involontaire par la mise en œuvre de dispositifs organisationnels et technologiques ou l'application de nouvelles règles procédurales,<sup>2099</sup> mais aussi par les stratégies de chaque acteur ou groupe d'acteurs de la chaîne pénale.

**767. Le parcours du dossier pénal.** Le délit constaté par l'enquêteur ou dont il reçoit une plainte est pris en compte, dès cet instant, dans un système qui doit le conduire jusqu'au prononcé de la réponse pénale et à son exécution. De façon plus profonde, la logique systémique révèle également les interactions entre le système pénal et la pression sociale face au phénomène criminel. Il s'agit, en quelque sorte, de la manière dont le système pénal assimile et traite de façon concrète la tension entre, d'un côté, la manifestation des phénomènes

---

<sup>2097</sup> Pierre MULLER et autres, op. cit.

<sup>2098</sup> Christian MOUHANNA, Benoit BASTARD, « Procureurs et substituts : l'évolution du système de production des décisions pénales », in « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74, 2010, LGDJ

<sup>2099</sup> Olivier CLEACH, « Etienne Rodin, *L'horreur managériale* », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2011, mis en ligne le 11 décembre 2011, consulté le 22 septembre 2012. URL : <http://lectures.revues.org/6987>

criminels et leur représentation sociale et, de l'autre, la capacité du système pénal à construire et à administrer une réponse judiciaire. Dans cette logique systémique, on observe une redistribution du jeu entre les acteurs et notamment entre le siège et le parquet<sup>2100</sup>. Dans ce jeu d'équilibre il y a à la fois des gagnants et des perdants et, des sortants et des entrants<sup>2101</sup>. C'est dans le cadre de ces interactions systémiques qu'il faut, en particulier, évaluer le rôle que joue la police judiciaire dans la phase pré-juridictionnelle. La prédominance de la masse des procédures mises en état sans instruction préparatoire et sous la seule autorité du procureur de la République est aujourd'hui parfaitement établie. En 2013, seul moins de 3% des poursuites exercées consistaient en la saisine d'un juge d'instruction. Cette marginalisation de l'instruction préparatoire doit se comprendre aussi comme une prévalence du rôle de la police judiciaire dans la phase avant jugement du procès pénal. Cette prévalence se manifeste d'abord par la maîtrise des investigations pour établir la réalité des faits et en identifier puis, interpellier l'auteur. En effet, hors du cadre de l'instruction préparatoire c'est la police judiciaire qui mène les enquêtes en flagrance ou en préliminaire. Certes, dans le cadre de l'instruction préparatoire la police judiciaire est souvent saisie sur commission rogatoire du magistrat instructeur, mais il s'agit d'une délégation générale ou partielle qui laisse le magistrat instructeur maître de son enquête. En revanche, dans les enquêtes préliminaires et de flagrance le pouvoir de direction de la police judiciaire dévolu au procureur de la République par l'article 12 du code de procédure pénale ne lui confère pas de prise directe sur la conduite des investigations réalisées par les OPJ. La direction de la police judiciaire par le procureur de la République est essentiellement une direction d'orientation sur les priorités de l'action publique et aussi une direction d'autorisation de certains requise par la loi et de validation des options procédurales choisies dans certains dossiers d'une certaine importance. Selon Evelyne SERVERIN<sup>2102</sup>, « les choix de poursuite s'inscrivent à l'intérieur d'un cadre informationnel sur lequel le procureur n'a pas de prise directe et qui dépend à la fois de la réaction des victimes et de l'activité des services habilités à constater les faits infractionnels. Le ministère public est un organe réactif [...] Il est tributaire des services de police et de gendarmerie qui recueillent et mettent en forme les informations ». Ce constat systémique d'un ministère public subordonné dans sa fonction de poursuite à la réaction des victimes et à la productivité des services d'enquête semble a priori

---

<sup>2100</sup> Cf. ci-dessus, « les relations siège/parquet », N°725

<sup>2101</sup> Gaëtan DI MARINO, « La redistribution des rôles dans la phase préparatoire du procès pénal », in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire – Mélanges offerts à Jean PRADEL*, éd. CUJAS, 2006

<sup>2102</sup> Evelyne SERVERIN, « Quelles mesures pour la justice ? », In L. CADIET, L. RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, pp49-66

en contradiction avec deux autres logiques qui animent l'action de poursuite du ministère public.

**768. Le système pénal est d'abord un système de flux.** Appréhendé sous l'angle de son fonctionnement matériel, le système pénal est d'abord « un système de flux »<sup>2103</sup>. C'est donc à travers la gestion de ces flux qu'il faut saisir les interactions des acteurs et rôle joué par le parquet dans ce système. Il s'agit de flux de procédures dont le point de convergence est le parquet. Le débat contemporain sur le statut du parquet induit une discussion sur la place et le rôle de la politique pénale en lien avec les politiques publiques de sécurité. « Le glissement sémantique »<sup>2104</sup> de la notion de politique pénale vers celle plus englobant de « politique de sécurité » dans un contexte où la justice pénales est sommée de répondre aux préoccupations sécuritaires de la société illustre l'ouverture des fonctions du procureur au-delà de la sphère traditionnelle de la conduite de l'action publique. En effet, comme le souligne Philip MILBURN « les procureurs de la République font le lien entre politique de sécurité et politiques pénales locales, jouant notamment de leur statut de direction de la police judiciaire »<sup>2105</sup>. Selon Christian MOUHANNA et Philip MILBURN<sup>2106</sup>, « le parquet joue un rôle prépondérant » dans ce processus où le système judiciaire est sommé de produire de l'efficacité face aux phénomènes d'insécurité et de garantir en même temps les libertés. « En effet, les évolutions et les réformes récentes en matière pénale convergent toutes vers un renforcement des pouvoirs des procureurs mais aussi vers une évolution de leur statut ». Ces évolutions sont notamment marquées par une tendance à la réduction de « la phase processuelle et le rôle du tribunal au profit d'une prééminence de l'intervention du parquet »<sup>2107</sup>.

**769. La dépendance fonctionnelle réciproque du parquet et de l'enquêteur.** Dans les rapports parquet/enquêteurs, la systématisation du compte rendu téléphonique dans le cadre du TTR crée une situation « d'appel d'air » en direction des enquêteurs. Cet appel d'air et les flux

---

<sup>2103</sup> Jean-Paul JEAN, op cit, p.47

<sup>2104</sup> Gilles ACCOMANDO, « Le statut des magistrats du parquet », in L. CADIET et L. RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003, p.270

<sup>2105</sup> Philip MILBURN, « De la frénésie sécuritaire à la surpénalisation : la justice sous pression », in Laurent MUCCHIELLI (dir.), *La frénésie sécuritaire – retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La découverte, p.48

<sup>2106</sup> Philip MILBURN et Christian MOUHANNA, « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74/2010, pp7-16

<sup>2107</sup> Philip MILBURN et Christian MOUHANNA, « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74/2010, pp7-16

qu'il entraîne restructurent le fonctionnement du parquet. « Ce système est structurellement inflationniste ». Il y a de fait un problème de régulation des flux<sup>2108</sup>. En plus de la question de la régulation des flux, les rapports entre le parquet et les enquêteurs révèlent une situation de dépendance réciproque. En effet, le parquet a besoin du travail des enquêteurs pour conduire son action et les enquêteurs ont besoin du parquet pour voir déboucher le fruit de leur investigation sous forme de suite judiciaire. Alors que le code de procédure pénale prescrit une autorité du parquet sur la police judiciaire, la mise en œuvre concrète de cette relation fonctionnelle met en lumière une coopération fonctionnelle. L'analyse institutionnelle des acteurs de la procédure pénale et de leurs relations fonctionnelles offre l'apparence d'une segmentation d'attributions reconnues à chacun. Le code de procédure pénale lui-même se présente comme un déroulé séquentiel des phases du procès pénal<sup>2109</sup>. En réalité, derrière cette apparente succession mécanique des phases du procès se profile ce que la pratique a consacré sous la dénomination de « chaîne pénale ».<sup>2110</sup> La notion de chaîne pénale renvoie à ce que Jacques FAGET<sup>2111</sup> appelle « le principe d'une complémentarité séquentielle » des acteurs en charge des opérations et des phases du procès pénal. L'idée de chaîne pénale exprime très clairement l'interdépendance des acteurs depuis l'enquête policière jusqu'à l'exécution de la peine. Le procès pénal apparaît, de ce point de vue, comme une construction progressive à laquelle divers acteurs apportent leur contribution. Les enquêteurs mènent les investigations sur le terrain sous la direction du ministère public en rassemblant les preuves. Le parquet oriente la procédure et requiert l'application de la peine devant les juridictions de jugement et en assure l'exécution. Dans le schéma traditionnel, le juge prononce la culpabilité et fixe la peine.

**770. Le procureur de la République : interface entre les acteurs judiciaires et les acteurs non judiciaires du traitement pénal.** La prise en considération de la division du

---

<sup>2108</sup> (Ch. MOUHANNA, pp62-63)

<sup>2109</sup> Suivant les phases du procès depuis la recherche et la poursuite des infractions jusqu'à l'exécution des sentences.

<sup>2110</sup> La notion de « chaîne pénale » se retrouve y compris dans les travaux parlementaires sans qu'elle n'ait de traduction légale. Cf : Rapport d'information déposé par Etienne BLANC au nom de la commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la république de l'Assemblée nationale sur « les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée », février 2011 ; V. aussi : M. François ZOCCHETTO, *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Rapport d'information n° 17 (2005-2006), fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois du Sénat, déposé le 12 octobre 2005

<sup>2111</sup> Jacques FAGET, op. cit.

procès pénal en deux phases : pré-judiciaire et judiciaire<sup>2112</sup> permet de situer le procureur de la République à la jonction des deux phases, à l'endroit où il joue le rôle d'interface<sup>2113</sup> entre plusieurs acteurs sociaux intéressés par les questions de lutte contre la délinquance et l'organisation du procès pénal. Dans l'exercice de sa mission de sélection et d'orientation des procédures pénales, le procureur de la République opère une double transformation : vers l'amont en contrôlant et en validant le travail de la police judiciaire et, en aval, en formalisant le dossier de la procédure pour le présenter à la juridiction d'instruction ou de jugement, ou aux organes<sup>2114</sup> de régulation agissant dans le cadre de la troisième voie. Ce rôle d'interface a pris une importance capitale dès lors que le système de traitement des délits a adopté une démarche recherchant une fluidité et une accélération du processus. « L'adaptation progressive à cette justice "rapide et efficace" par des acteurs situés aussi bien en amont du parquet, policiers et gendarmes, qu'en aval, juges du siège, a amené progressivement la constitution d'un système humain de production des décisions en nette rupture avec ce qui se faisait auparavant »<sup>2115</sup> La reconnaissance officielle de l'enquête policière dans la phase pré-juridictionnelle du procès pénal par le code de procédure pénale de 1958 a apporté, non seulement une clarification des rôles entre la police, le juge d'instruction et le ministère public, mais aussi propulsé le procureur de la République comme l'épicentre du système pénal. Il coordonne et reçoit le travail d'enquête mené sur le terrain et en donne la suite qu'il lui semble être la plus adaptée.

Ce rôle d'interface joué par le procureur de la République se situe à un double niveau : le contrôle et la validation du travail accompli dans la phase pré-judiciaire et l'organisation de la phase judiciaire du procès.

---

<sup>2112</sup> A propos de la distinction des phases du procès, cf. Coralie AMBROISE-CASTERO et Philippe BONFILS, *Procédure pénale*, PUF, 2011 distinguent la phase préparatoire du procès de la phase décisive. La phase préparatoire correspondrait soit à l'enquête de police, soit à l'instruction préparatoire. La phase décisive concernerait le jugement et les voies de recours. Une telle répartition qui comporte un intérêt didactique évident ne permet néanmoins pas de distinguer l'instruction préparatoire, phase juridiquement et structurellement juridictionnelle de la phase policière au cours de laquelle l'action publique n'est pas encore mise en mouvement.

<sup>2113</sup> Philip MILBURN et Christian MOUHANNA parlent d'interface « entre l'action des services de police et celle du tribunal », in « Présentation », *Droit et société*, 2010/1 n°74, p. 7-16

<sup>2114</sup> Il peut s'agir des délégués du procureur, des associations d'aide aux victimes ou de médiation.

<sup>2115</sup> Christian MOUHANNA, Benoit BASTARD, « Procureurs et substituts : l'évolution du système de production des décisions pénales », *Droit et Société* 1/2010 (n° 74), p. 35-53

**771. Le contrôle de la police judiciaire.** Les relations entre le procureur de la République et la police judiciaire s'inscrivent dans le cadre du pouvoir de direction que le ministère public exerce sur la police judiciaire. Les articles 12 et 41 CPP fixent le principe de ce pouvoir de direction de la police judiciaire sans toutefois, en donner de contenu très précis. Il apparaît, en pratique, que la direction de la police judiciaire se révèle davantage sur le plan fonctionnel de la conduite des enquêtes que sur le plan structurel et hiérarchique. C'est justement sur le terrain de la direction de la police judiciaire, à propos de la conduite des enquêtes et des suites réservées à celles-ci que le procureur de la République retrouve ce rôle d'interface entre l'amont policier et l'aval judiciaire, « entre l'action des services de police et celle du tribunal »<sup>2116</sup>.

**772. Le pouvoir de direction de la police judiciaire du procureur de la République.** Le pouvoir de direction et de contrôle de l'enquête s'exerce sur les enquêtes en cours dans leur globalité et sur certains actes spécifiques soumis un contrôle particulier et renforcé. Les dispositions des articles 12, 19 et 41 du code de procédure pénale définissent la nature et les modalités de direction des enquêtes menées. Selon l'article 12, « la police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre ». L'article 19 premier alinéa, quant à lui, prescrit que « les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer sans délai le procureur de la République des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance. Dès la clôture de leurs opérations, ils doivent lui faire parvenir directement l'original ainsi qu'une copie certifiée conforme des procès-verbaux qu'ils ont dressés ; tous actes et documents y relatifs lui sont en même temps adressés ; les objets saisis sont mis à sa disposition ». Les premier et deuxième alinéas de l'article 41 indiquent pour leur part que « le procureur de la République procède ou fait procéder 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 la police judiciaire dans le ressort ». En enquête préliminaire, les dispositions des articles article 75-1 disposent que « lorsqu'il donne instruction aux officiers de police judiciaire de procéder à une enquête préliminaire, le procureur de la République fixe le délai dans lequel cette enquête doit être effectuée. Il peut le proroger au vu des justifications fournies par les enquêteurs. Lorsque l'enquête est menée d'office, les officiers de police judiciaire rendent compte au procureur de la République de son état d'avancement lorsqu'elle est commencée depuis plus de six mois ». L'article 75-2 précise que « l'officier de police judiciaire qui mène une enquête préliminaire concernant un crime ou un délit avise le

---

<sup>2116</sup> Philip MILBURN et Christian MOUHANNA, « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74/2010, pp7-16

procureur de la République dès qu'une personne à l'encontre de laquelle existent des indices faisant présumer qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction est identifiée. » De même, de façon plus spécifique, le code de procédure pénale reconnaît au procureur de nombreuses prérogatives pour contrôler ou autoriser plusieurs actes d'enquête surtout lorsqu'ils sont attentatoires à la liberté. C'est le cas notamment des mesures de garde à vue<sup>2117</sup>, des perquisitions, de réquisitions diverses réalisées dans le cadre des enquêtes préliminaires<sup>2118</sup> ou de prélèvements<sup>2119</sup>.

**773. La validation du travail policier.** La validation du travail de la police judiciaire consiste à s'approprier les enquêtes réalisées tant dans leurs aspects procéduraux que dans les aspects de fond. Il s'agit d'apprécier la régularité des procédés d'enquête mis en œuvre et de confirmer les constats établis sur l'inexistence ou l'existence des infractions et de leur imputabilité. Quelles que soient les modalités de communication fixées entre le parquet et les enquêteurs, dans ou hors le cadre du traitement en temps réel des affaires pénales, la décision du procureur de la République concernant le mode de poursuite est une option, parfois un quitus, formulé à l'endroit du travail d'enquête. Cette validation judiciaire de l'enquête clôture la mise en état<sup>2120</sup> de l'affaire préalable à la saisine juridictionnelle. Il s'en suit la décision sur l'action publique.

**774. Les limites du contrôle de la police judiciaire.** Un regard strictement juridique sur ces dispositions permet de reconnaître un rôle prépondérant du procureur de la République sur la conduite de l'enquête. Ce rôle, qui est réel et effectif, trouve néanmoins des limites dans la réalité matérielle et organisationnelle des parquets qui ne permet pas toujours d'assurer cette mission de contrôle et de direction des enquêtes de façon efficiente.

**775. Le choix de la modalité de la réponse pénale.** A côté de ces pouvoirs de direction et de contrôle de la police judiciaire, le procureur de la République dispose du libre choix de la réponse judiciaire à apporter à chaque affaire pénale. Les articles 40 et 40-1 du code de procédure pénale, qui consacrent ce principe de l'opportunité des poursuites, ne fixent aucun

---

<sup>2117</sup> Articles 41 et 62-3 du code de procédure pénale

<sup>2118</sup> Articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale en matière de contrôles d'identité ;

<sup>2119</sup> Article 76-2 du code de procédure pénale

<sup>2120</sup> Coralie AMBROISE-CASTEROT et Philippe BONFILS, *Procédure pénale*, PUF 2011, p.225, V. aussi M. DELMAS-MARTY, *La mise en état des affaires pénales*, La documentation française, 1991.

critère pour le choix de la réponse judiciaire adaptée. Seules des instructions ministérielles de politique pénale générales<sup>2121</sup> ou sectorielles ou territoriales<sup>2122</sup> enjoignent parfois aux procureurs de la République de privilégier telle ou telle modalité de la réponse pénale dans des circonstances qu'elles définissent. Toutefois, ces instructions ne constituent pas des cadres juridiques contraignants privant le procureur de la République de toute marge de manœuvre. Il reste que chaque modalité de poursuites bénéficie des conditions de mise en œuvre qui en définissent les principes. Ces modalités tiennent, à la fois, à la nature du contentieux, aux délais d'intervention de la décision judiciaire ainsi qu'à la nature et au *quantum* de la peine encourue et/ou prononçable.

**776. La formalisation de la décision d'orientation de la procédure.** La décision sur l'action publique résulte de plus en plus, notamment dans le cadre du traitement en temps réel, d'échanges au cours desquels la vision de l'officier ou de l'agent de police judiciaire qui rend compte de l'affaire est susceptible de l'orienter en fonction de ce que ces enquêteurs considèrent être la bonne modalité de poursuite. Cette possibilité d'influence de la conception de l'enquêteur sur la décision du procureur pourrait apparaître comme un signe du déplacement du centre de gravité du pouvoir décisionnel du procureur de la République vers l'enquêteur en matière de poursuite. De même, il est indiscutable que s'est établie une sorte de délégation implicite au profit de l'enquêteur dans la mise en forme de l'acte de saisine de la juridiction de jugement, en particulier en matière de convocation par officier de police judiciaire et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et de composition pénale<sup>2123</sup>. Pour autant, malgré ces échanges et ces délégations plus ou moins informelles, le choix du mode de poursuite relève juridiquement et de façon factuelle sur le terrain de la seule action du procureur de la République.

**777. La liaison avec les autres acteurs extérieurs.** C'est également le procureur de la République, ou selon la taille et/ou l'organisation de chaque parquet, l'équipe qui l'entoure, qui fait le lien avec les autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre du procès pénal. Ce « rôle

---

<sup>2121</sup> cf. Circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012, JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 16225.

<sup>2122</sup> cf. Circulaire du 28 juillet 2004 relative au renforcement de la lutte contre la délinquance routière, CRIM 2004-08 E1/28-07-2004

<sup>2123</sup> V. les constatations opérées par Christian MOUHANNA, Benoit BASTARD, Werner ACKERMANN, in « Une justice dans l'urgence – le traitement en temps réel des procédures pénales », op. cit

d'interface »<sup>2124</sup> joué par le procureur de la République apparaît même très déterminant dans l'évolution observée depuis le code d'instruction criminelle dans la place prise par le parquet au sein du système pénal.

**778. La réalité des pratiques au-delà des textes.** Du point de vue historique et, au moins, depuis l'institution du code d'instruction criminelle de 1808, il est établi que la réalité de la conduite du procès pénal, de même que les interactions entre les acteurs de ce procès évoluent dans un schéma parfois éloigné des prescriptions du code en vigueur. Comme le met en exergue Jean-Claude FARCY dans sa contribution à l'ouvrage collectif consacré à l'enquête judiciaire au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>2125</sup>, « alors que le code d'instruction criminelle place le magistrat, en la personne du juge d'instruction, au centre du processus pénal, le parquet et la police débordent les attributions qui leur sont initialement prévues (les flagrants délits) et occupent très largement le terrain de l'enquête judiciaire ». « Ainsi, la pratique des “enquêtes officieuses” ou préliminaires anticipant l'ordre du magistrat au nom de l'efficacité policière dans la lutte contre le crime, prime progressivement sur la garantie des libertés individuelles ».

**779. La force créatrice<sup>2126</sup> des pratiques parquetières.** Ainsi, sous le couvert du principe prétorien de l'opportunité des poursuites, le parquet opérait, non seulement la conduite de « l'instruction » des affaires pénales connues sous le nom « d'enquête officieuse », mais aussi assurait déjà un arbitrage sur le choix de la réponse judiciaire à l'infraction constatée. Cette pratique évoquait, à la fois, une dimension quasi-juridictionnelle préfigurant l'immixtion du parquet dans la sphère du juge, mais aussi et surtout la maîtrise d'un jeu de rapport particulier avec les autorités juridictionnelles. Du point de vue de l'analyse systémique, les orientations qui sont présentées comme des débordements fonctionnels des pratiques parquetières traduisent très nettement, en réalité, la mise en place de stratégies opératoires afin d'assumer avec efficacité les missions confiées au procureur de la République. La conduite des enquêtes officieuses tout comme la pratique des classements sans suite et de l'admonestation hors du cadre légal du code d'instruction criminelle, muet sur ces points, ne paraissent être que des

---

<sup>2124</sup> Philip MILBURN et Christian MOUHANNA, « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74/2010, pp7-16

<sup>2125</sup> Mario CICCINI, Jean-Claude FARCY, Dominique KALIKA et Jean-Noël LUC (dir.), *L'enquête au XIX<sup>ème</sup> siècle. Acteurs, imaginaires, pratiques*, Paris Créaphis 2007, cité in *Crime, Histoire et société* Vol. 13, n°1 – 2009, pp 142 - 144

<sup>2126</sup> Bernard Brunet, « Le traitement en temps réel : la Justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et société*, n°38, 1998. « Vérité historique, vérité judiciaire », pp. 91-107

réponses aux impératifs de l'ordre public et d'adaptation de la réponse judiciaire à la nature et au niveau de la délinquance au plan local<sup>2127</sup>. On voit ainsi que, si le code d'instruction criminelle traite de la partie civile habilitée à mettre en mouvement l'action publique, il ne résout pas la situation des plaintes et dénonciations qui, bien que reçues par le procureur de la République, ne peuvent donner lieu à des poursuites.

**780. La portée historique du rôle d'interface joué par procureur de la République entre les différents acteurs du procès pénal.** De nombreux travaux consacrés à l'histoire de la justice criminelle ont clairement montré comment le parquet a, au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, organisé un mode de fonctionnement en marge des prescriptions du code d'instruction criminelle<sup>2128</sup>. En dehors des cas de flagrants délits, dont la loi du 20 mai 1863<sup>2129</sup> organisait le régime d'instruction et des poursuites, l'article 47 du code d'instruction criminelle imposait au procureur de la République de « requérir le juge d'instruction d'ordonner qu'il [en] soit informé... » de tout crime ou délit commis ou dont l'auteur se trouverait dans son ressort. Pourtant, la nécessité entraîna, dès 1817, le recours aux enquêtes dites « officieuses », menée hors de tout cadre légal. La nécessité invoquée par les acteurs de ces pratiques relevait de la volonté de fournir au procureur de la République des éléments nécessaires pour opérer le tri des affaires qui lui était soumises dans une logique qui préfigurait déjà la dimension d'une politique pénale<sup>2130</sup> pour, soit saisir la juridiction de jugement par citation directe, soit requérir du juge d'instruction l'ouverture d'une information judiciaire, soit enfin procéder à un classement sans suite.

**781. Une pratique historique d'interface porteuse en germe des évolutions futures de la**

---

<sup>2127</sup> V. Jean-Claude FARCY, « Le procureur entre l'ordre public et les justiciables : plaintes, procès-verbaux et poursuites pénales à Dijon à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle », *Crime, histoire et sociétés*, Numéro Vol. 9, n°1 (2005), pp79-115. L'auteur retrace dans cet article, à travers l'étude minutieuse du registre des entrées des affaires au parquet (de Dijon) au cours de la période étudiée, l'action du parquet orientée à la fois vers une répression par un souci d'ordre public et un souci d'apaisement, sans grande marge de manœuvre.

V. aussi, Christian BRUSCHI, *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle*, Ronéo, 2001 ; Xavier MOROZ, « Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>ème</sup> siècle », *Archives de politique criminelle*, 2003/1 - N° 25, op.cit

<sup>2128</sup> Notamment, Xavier MOROZ, « Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>ème</sup> siècle », *Archives de politique criminelle*, 2003/1 - N° 25

<sup>2129</sup> Loi du 20 mai 1863 sur l'instruction des flagrants délits devant les tribunaux correctionnels.

<sup>2130</sup> Cf. Christian BRUSCHI, *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle*, Ronéo, 2001

**procédure pénale.** Au-delà de la montée en puissance du parquet dans le système pénal dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, que mettent en lumière les travaux historiographiques les plus aboutis sur le sujet<sup>2131</sup>, ce que révèlent ces pratiques est d'abord un mode d'appréhension de la réalité et de réponse aux phénomènes criminels par le parquet et des contraintes liées à la réponse à ces phénomènes. Ensuite, ces pratiques indiquent que l'évolution du rôle du parquet est en germe dans la définition même de ses missions par le code d'instruction criminelle. Ce constat d'une situation originelle du parquet qui porte en elle les potentialités de son évolution future ressort également de l'observation faite par René GARRAUD dans son « Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale »<sup>2132</sup> selon laquelle « la séparation de l'enquête préalable, conduite par la police, d'avec l'instruction proprement dite, confiée à la justice, n'apparaît pas nettement dans les textes La phase policière du procès pénal se passe en dehors de lui [du code d'instruction criminelle] ; le code s'est contenté d'indiquer quels officiers en étaient chargés. Il n'a pas réglementé l'enquête officieuse ». En effet, il faut rappeler que le code d'inscription criminelle confère au procureur de la République une double mission. D'une part, il détient en vertu de l'article 9 des prérogatives d'officier de police judiciaire, au même titre que le juge d'instruction. Il doit donc participer, y compris de façon directe<sup>2133</sup>, aux missions de police judiciaire, c'est – à – dire qu'il recherche « les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves, en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir », selon la définition de l'article 8. D'autre part, il est chargé d'engager des poursuites, c'est-à-dire de saisir les juridictions de jugement (articles 8 et 182) ou la juridiction d'instruction (article 47). La combinaison, en pratique, de ces deux facettes de sa mission aboutit à la double critique de son hégémonie fonctionnelle. D'un côté, il lui est reproché une immixtion dans la sphère du juge en conduisant l'instruction des affaires et en décidant en opportunité des suites à donner aux infractions constatées. La critique formulée par Adolphe GUILLOT<sup>2134</sup>, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, exprime bien la réaction à cette prépondérance du parquet. En effet, il note que « l'accusation est représentée par le ministère public, agissant

---

<sup>2131</sup> Xavier MOROZ, Les initiatives procédurales des parquets au XIX<sup>ème</sup> siècle, *Archives de politique criminelle*, 2003/1 - N° 25, Christian BRUSCHI, Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, Ronéo, 2001

<sup>2132</sup> R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale*, T1, Paris 1907, n°58

<sup>2133</sup> Il a par ailleurs la possibilité de déléguer ces missions aux officiers de police et de la gendarmerie, cf. J-C FARCY, « La gendarmerie, police judiciaire au XX<sup>e</sup> siècle », *Histoire Economique et Sociale*, 2001 – 20<sup>e</sup> année n°3, pp385-403).

<sup>2134</sup> A. GUILLOT, *Des principes du nouveau code d'instruction criminelle. (Discussion du projet et commentaire de la loi)*, – L. LAROSE et FORCEL, 1884, Paris, P.20

spontanément ou sur dénonciation ; il peut exercer l'action publique d'office et sans avoir besoin d'être requis et mis en mouvement par la partie lésée ; il a le devoir de livrer aux tribunaux tous ceux qu'il suppose être coupables et souvent même, avant de requérir le juge d'instruction, il procède avec le seul concours de la police à des enquêtes préparatoires, qui impriment à l'affaire, en dehors des garanties du code, une direction qu'il deviendra plus tard difficile de modifier ; c'est de lui qu'émane l'acte initial, l'acte duquel découleront souvent des conséquences irréparables». De l'autre côté, on souligne l'éviction progressive des autres détenteurs des pouvoirs de mise en mouvement de l'action publique prévus par le code d'instruction criminelle<sup>2135</sup>.

**782. Accroissement des pouvoirs du procureur de la République en lien avec la gestion des problématiques de sécurité.** C'est donc sur le terrain des interactions entre le procureur de la République et les autres acteurs du procès qu'il faut rechercher les déterminants qui aboutissent à la reconfiguration des rôles respectifs de chacun. Selon l'expression de Jean-Claude FARCY<sup>2136</sup>, c'est «en prenant soin de saisir son action dans son contexte social, celui de ses rapports avec les autres intervenants en matière répressive et, plus particulièrement, les justiciables », qu'il est possible de situer le phénomène que constitue l'accroissement des pouvoirs du procureur de la République. Ces interactions entre le procureur de la République et les autres acteurs du procès s'illustrent à travers plusieurs aspects. C'est, d'abord, en matière de choix de la réponse pénale que le parquet affirme son autorité en choisissant d'engager des poursuites ou de procéder à un classement sans suite, en dehors de toute prescription légale lui en attribuant la compétence<sup>2137</sup>. Les conditions d'émergence de ce principe de l'opportunité des poursuites sont d'abord d'ordre pratique. Il s'agissait pour le parquet de faire face à l'afflux des plaintes et dénonciations en opérant un tri en fonction des impératifs de préservation de l'ordre social et d'une appréciation unilatérale de la gravité des faits. Ensuite, l'affirmation du rôle prépondérant du parquet s'est aussi manifestée comme la traduction d'une perception particulière des problèmes de délinquance et de sécurité au plan local. L'analyse qualitative des

---

<sup>2135</sup> « Ce code de lui (le parquet) attribué le monopole des poursuites qu'en matière criminelle. Dès le milieu du siècle, il devient quasiment hégémonique dans l'engagement des poursuites correctionnelles en évinçant progressivement ses concurrents (administrations et parties privées) », Cf. Christian BRUSCHI, *Parquet et politique pénale depuis le XIXème siècle*, Ronéo, 2001, op. cit

<sup>2136</sup> Jean-Claude FARCY, op. cit

<sup>2137</sup> De nombreux travaux ont démontré l'origine prétorienne du principe de l'opportunité des poursuites. V. en particulier : les textes de Xavier MOROZ et de Christian BRUSCHI cités ci-dessus.

procédures du XIX<sup>e</sup> siècle réalisée par Jean-Claude FARCY par type d'infractions faisant l'objet de poursuites ou d'un classement sans suite montre le décalage entre les préoccupations quotidiennes des citoyens portées à la connaissance des autorités et les choix de politique pénale dans lesquels prédomine la préservation de l'ordre public. L'étude affinée des motifs des classements sans suite révèle le problème de l'efficacité de la police judiciaire en termes de résolution des enquêtes. La question de l'efficacité de la police judiciaire est elle-même liée aux rapports qu'entretient le parquet avec les services de police judiciaire, en particulier dans la conduite des enquêtes officieuses. Ainsi, ce pouvoir de classement des procédures, caractéristique du principe de l'opportunité des poursuites tant mis en exergue, serait aussi, en réalité, la conséquence de l'arrivée au parquet de procédures juridiquement inexploitable pour lesquels le procureur ne pouvait engager des poursuites, faute de caractérisation de l'infraction ou d'identification de l'auteur.

**783. Les cadres de la pratique de l'interface aujourd'hui.** Les interactions du procureur de la République avec les acteurs externes résultent pour l'essentiel de prescriptions légales tendant à garantir les droits des parties impliquées dans le procès. Il s'agit, par exemple, de l'application des dispositions de l'article 41 CPP qui préconisent la réalisation d'une enquête rapide de personnalité, notamment<sup>2138</sup> avant tout jugement selon la procédure de comparution immédiate. Cette enquête de personnalité est également obligatoire dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité lorsque la peine d'emprisonnement ferme proposée et homologuée doit être immédiatement ramenée à exécution. Le procureur de la République se charge également de l'application des dispositions qui prescrivent de notifier un avis à la victime de l'infraction, principalement lorsque l'auteur des faits est poursuivi par la voie de la comparution immédiate<sup>2139</sup>, de la citation directe, de la convocation par procès-verbal ou de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>2140</sup>. La mise en œuvre de ces différentes prescriptions légales suppose des contacts directs entre le parquet et des acteurs extérieurs chargés de la réalisation de ces enquêtes de

---

<sup>2138</sup> L'enquête rapide de personnalité est également prescrite lorsque des réquisitions de placement en détention provisoire sont prises, à l'égard d'un prévenu âgé de moins de 21 ans, lorsque la peine encourue n'excède pas 5 ans d'emprisonnement, ou à l'égard d'une personne exerçant seule l'autorité parentale sur enfant un mineur de 15 ans

<sup>2139</sup> « la victime doit être avisée par tout moyen de la date de l'audience » (C. pr. pén., art. 393-1).

<sup>2140</sup> S'agissant de la CRPC, l'article 495-13 du CPP prescrit que le procureur de la République avise par tout moyen la victime de l'infraction dûment identifiée de la mise en œuvre de cette procédure.

personnalité ou de l'accompagnement de victimes. Parmi ces acteurs externes, il peut s'agir de des services relevant du ministère de la Justice (la PJJ et le SPIP) ou des acteurs du secteur associatif (association d'enquête sociale, association d'aide aux victimes).

#### **784. Le couple procureur de la République/préfet dans la gestion de la délinquance.**

Bien qu'il ne soit pas directement acteur de la chaîne pénale, son autorité sur les forces de police et de gendarmerie et, ses attributions en matière de sécurité placent le préfet dans une position particulière en ce qui concerne les questions de délinquance dans le département. Au niveau local, la gestion des problématiques de la délinquance est une mission impliquant plusieurs acteurs dont les élus locaux, des associations, l'autorité préfectorale et le procureur de la République. Le procureur de la République et le préfet constituent un couple fonctionnel ayant des compétences croisées dans le domaine de la lutte contre la délinquance. C'est le cas en matière d'animation de certaines instances telles que les états-majors de sécurité adossés aux conseils départementaux de prévention de la délinquance<sup>2141</sup>. Les états-majors de sécurité ont une vocation opérationnelle. Co-présidés par le préfet et le procureur de la République, ils sont composés des représentants des forces de sécurité intérieure et des représentants de divers services et opérateurs ayant à traiter des questions de sécurité. Le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)<sup>2142</sup> participe au financement de certaines actions de prévention initiées par des acteurs locaux. Le Conseil local de sécurité et de prévention la délinquance (CLSPD) est une autre instance, associant notamment les élus, de collaboration locale dans le domaine de la lutte contre la délinquance. Le principal atout de ces instances locales de collaboration est d'assurer une meilleure circulation de l'information entre ses membres<sup>2143</sup>. Ce modèle de collaboration à l'échelon départemental est parfois perturbé lorsque plusieurs tribunaux de grande instance coexistent au sein d'un même département. Dans ces

---

<sup>2141</sup> Art. L. 132-10-1 alinéa premier : « (L. n° 2014-896 du 15 août 2014, art. 36-2° et 54-I, en vigueur le 1<sup>er</sup> oct. 2014) I. — Au sein du conseil départemental de prévention de la délinquance et, le cas échéant, de la zone de sécurité prioritaire, l'état-major de sécurité et la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure sont chargés d'animer et de coordonner, sur leur territoire, les actions conduites par l'administration pénitentiaire, les autres services de l'État, les collectivités territoriales, les associations et les autres personnes publiques ou privées, en vue de favoriser l'exécution des peines et prévenir la récidive. »

<sup>2142</sup> Créé par l'article 5 de la loi n°9007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, JORF n°0056 du 7 mars 2007 page 4297

<sup>2143</sup> Virginie GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 27 janvier 2010, consulté le 22 avril 2018. URL :

cas, le préfet se retrouve face à un collège de procureurs de la République obligé d'adopter de positions communes sur les différents sujets traités. L'autre écueil possible, dans cette collaboration locale entre le préfet et le procureur, est le risque d'immixtion du préfet dans la conduite de la politique pénale. La tentative peut être forte pour le préfet de vouloir s'impliquer dans l'organisation de la réponse pénale. Toutefois, en pratique, de telles immixtions sont marginales. Les résultats des concertations menées au sein ces instances sont également discutés, du fait que chaque acteur engagé dans cette collaboration tient à conserver sa propre légitimité d'action, sans que ne puissent réellement s'engager de vraies synergies constructives.

En plus des collaborations fonctionnelles établies avec les différents acteurs locaux, s'est surtout l'intégration informatique qui accentue l'effet système de la chaîne pénale.

## §2- L'INTEGRATION DU SYSTEME PENAL GRACE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

**785. De l'informatisation au numérique.** L'intégration annoncée et amorcée des systèmes d'information appartenant aux différents acteurs du système pénal tend à renforcer la dimension systémique de la répression des infractions. En plus de l'informatisation de l'appareil répressif (A), déjà engagée, c'est désormais l'esquisse d'un procès pénal numérique (B) comme horizon des évolutions à venir.

### A).- L'INFORMATISATION DE LA CHAINE PENALE

**786. L'informatisation dans l'organisation du système pénal.** L'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur le fonctionnement du système pénal n'est pas encore définitivement mis en lumière<sup>2144</sup>. En France, dans le fonctionnement quotidien de la justice pénale, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication est désignée selon plusieurs vocables : « informatisation de la chaîne pénale », « numérisation des procédures pénale »<sup>2145</sup>, « dématérialisation des procédures pénales »<sup>2146</sup>,

---

<sup>2144</sup> Cf. « Les nouvelles technologies au service de la justice pénale », Dossier, *AJ Pénal* avril 2014, pp153-173

<sup>2145</sup> Stéphane CHASSARD, « Numérisation et communication électronique en matière pénale : quels enjeux, quels apports, quelles contraintes, quelles implications sur la procédure dans le quotidien d'un magistrat du parquet », *AJ Pénal*, 2014 n°4, Dossier « Les nouvelles technologies au service de la justice pénale », p.156

« visioconférence »<sup>2147</sup>, « signature électronique en matière pénale »<sup>2148</sup>, « interconnexion des systèmes d'information ». La conséquence la plus perceptible de l'utilisation de tous ces procédés technologiques promus et mis en œuvre sous l'impulsion de la Chancellerie est le renforcement de la dimension de système qui lie les différents acteurs intervenant dans le processus pénal. De nombreux projets ont été déployés depuis plusieurs années. Parmi les plus emblématiques, on peut citer le système de déploiement du logiciel « Cassiopée » pour le traitement judiciaire des procédures pénales, l'interconnexion des systèmes d'information de la gendarmerie et de la police avec Cassiopée pour la transmission dématérialisée des procès-verbaux, la numérisation des procédures pénales... De nombreux enjeux se découvrent à travers cette information de la chaîne pénale (1). Et, l'impact de cette informatisation sur la chaîne pénale est très significative (2).

#### 1).- LES ENJEUX DE L'INFORMATISATION DE LA CHAÎNE PÉNALE

**787. L'enjeu technologique.** Le premier enjeu de cette informatisation poussée et inéluctable est d'abord technologique. Il s'agit de construire des systèmes informatiques capables de garantir la fiabilité des données échangées entre les différents échelons de la chaîne pénale. L'enjeu technologique est d'autant plus important que les différentes bases de stockage et de traitement des données construites par le ministère de la Justice (Infocentre PHAROS, CASSIOPEE, les Cadres du parquet) sont adossées aux principaux systèmes de gestion de l'activité juridictionnelle (WINNER, CASSIOPEE, GENESIS etc...). Ce système est sensé faciliter la collecte des données de l'activité ; ce qui est loin d'être acquis. Il faut donc construire des outils de communication suffisamment performants sur le plan technologique afin de garantir à la fois la fiabilité des données et une capacité d'utilisation optimale pour les juridictions.

**788. L'enjeu juridique.** Le deuxième enjeu est d'ordre juridique. Il est de deux ordres. D'abord, il s'agit de garantir, dans ce système intégré associant des acteurs obéissant à des

---

<sup>2146</sup> Sophie SONTAG KOENING, « La dématérialisation des procédures pénales », *AJ Pénal*, 2014 n°4, « Dossier « Les nouvelles technologies au service de la justice pénale », p.154

<sup>2147</sup> Ludovic BELFANTI, « La visioconférence en matière pénale : entre utilité et controverses », *AJ Pénal*, 2014 n°4, Dossier « Les nouvelles technologies au service de la justice pénale », p.165

<sup>2148</sup> Sophie SONTAG KOENING, « La signature électronique en procédure pénale : une évolution limitée », *AJ Pénal*, 2014, n°4, « Dossier « Les nouvelles technologies au service de la justice pénale », p.161

impératifs parfois différents, le respect des droits des personnes faisant l'objet de procédures pénales. Cet aspect concerne à la fois la dimension de protection des données individuelles (droit d'accès aux données, procédure d'effacement etc...) du point de vue des justiciables et, une dimension d'utilisation de ces données du point de vue des acteurs de la chaîne pénale. Ensuite, il s'agit de concilier les potentialités des systèmes informatiques avec les exigences des règles du droit positif, notamment en matière procédurale. Cette dimension concerne toutes les questions liées à la validité de certains procédés technologiques (notification des avis par voie de messagerie électronique, communication des procédures par voie dématérialisée, signature électronique etc...).

**789. L'enjeu organisationnel.** Enfin, l'informatisation de la chaîne pénale comporte un enjeu organisationnel. La question est de savoir quelle organisation construire autour de cette intégration informatique sans brouiller le rôle de chacun et préserver les niveaux d'intervention de chacun et garantir un système de contrôle efficient de l'ensemble. Par ailleurs, comment assurer le pilotage de ce système multipolaire et multi-centré dans lequel chaque acteur conserve une autonomie d'organisation et parfois des objectifs propres. En effet, la logique des services d'enquête, celle des barreaux et celle des parquets ne sont pas toujours convergents en termes d'objectifs. L'enjeu principal est donc de parvenir à fixer au plan local des objectifs de politique pénale clairs susceptibles de fédérer les acteurs locaux de la chaîne pénale. La question des schémas d'orientation<sup>2149</sup> trouvera une résonance toute particulière dans la communication entre acteurs du système.

**790. L'enjeu professionnel.** Toutes les catégories de personnels judiciaires impliqués dans le fonctionnement de la chaîne pénale ont dû s'adapter à l'informatisation du système. Cette expansion de l'informatique a entraîné des changements dans la manière de travailler et, notamment, dans la manière de communiquer avec les différentes composantes de la chaîne pénale. Les relations entre magistrats et personnels de greffe, et entre personnels de greffe et avocat ont été modifiées. Dans son rapport d'évaluation de la dématérialisation des procédures pénales rendu en février 2016<sup>2150</sup>, l'Inspection générale des services judiciaires mettait en évidence l'appropriation par les personnels judiciaire de la numérisation des procédures pénales

---

<sup>2149</sup> Jean DANET, « La notion de schéma d'orientation », *Les Cahiers de la justice*, n°2013/4, p.21

<sup>2150</sup>IGSJ, *Rapport de la Mission d'évaluation de la dématérialisation des procédures pénales*, février 2016.

lancée en 2006. Cette appropriation est le résultat d'un accompagnement des personnels en termes de formation à l'utilisation et à la maîtrise des outils informatiques<sup>2151</sup>.

## 2). L'IMPACT DE L'INTEGRATION INFORMATIQUE DE LA CHAINE PENALE

**791. Un impact non encore totalement évalué.** Le processus d'informatisation de la chaîne pénale n'est pas encore définitivement achevé. Si le déploiement de Cassiopée est parvenu dans toutes les juridictions, son utilisation ne couvre pas encore tous les champs de l'activité pénale. Par exemple, le module destiné à la gestion des scellés n'est pas encore totalement opérationnel. En particulier, l'édition des inventaires est à ce jour impossible. De même, Cassiopée ne comporte pas de module dédié à la gestion du traitement en temps réel (TTR). Après une phase d'expérimentation, la Chancellerie a engagé le déploiement des logiciels VIGIE (Veille Informatisée de Gestion des Infractions et des Evènements) et BIE (Bureau informatisé des Enquêtes) destinés à combler les lacunes de Cassiopée en matière de gestion du traitement en temps réel et de suivi des enquêtes longues. Répondant à la demande des parquets, la Chancellerie a mis à l'étude, à travers un groupe de travail, la possibilité d'intégrer dans Cassiopée tout ou partie des outils informatiques développés dans certains parquets. Pour autant, l'impact de l'informatisation de la chaîne pénale est déjà perceptible au niveau de la conduite du procès pénal et des relations entre les acteurs du système.

**792. Nouvelles technologies de la communication et transformation de la phase judiciaire du procès pénal.** Il apparaît que le processus de transformation des modes d'organisation de la chaîne pénale s'est aussi accompagné du développement et de la généralisation de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Ces nouveaux outils de communication ont eu un impact significatif dans le fonctionnement du système judiciaire en général et du système pénal en particulier. Cet impact se perçoit non seulement au niveau de la production des résultats judiciaires et de son évaluation, mais aussi au niveau des structures et des procédures eux-mêmes, comme l'a démontré Marco VELICOGNA dans son rapport sur « l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens »<sup>2152</sup> rendu dans le cadre des travaux de

---

<sup>2151</sup> Ministère de la justice – DSJ, *Guide méthodologique à destination d'un chef de projet. Sensibilisation à la gestion de projet en matière de numérisation de procédures pénales*, <http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/>

<sup>2152</sup> Marco VELICOGNA, « L'utilisation des technologies, de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens », CEPEJ,

la CEPEJ. En effet, La prise en compte de l'utilisation des outils informatiques pour améliorer la qualité des systèmes judiciaires est également affirmée par la résolution du comité des ministres du Conseil de l'Europe du 18 septembre 2002 créant la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), lorsqu'elle proclame dans son préambule que les membres de ce comité sont « conscients de la nécessité d'exploiter pleinement toutes les technologies de l'information et de la communication appropriées pour faciliter l'accès à la justice, améliorer l'efficacité et le fonctionnement du système judiciaire, réduire les frais de justice et développer les services offerts au public. »<sup>2153</sup> Bien avant les travaux de la CEPEJ, Jean-Paul BRODEUR prédisait déjà dès 1987 pour le système canadien – comparable sur ces aspects et à bien des égards au système français - que « l'effet majeur de l'application de la technologie au domaine du droit criminel sera de restreindre de façon croissante la place et l'importance de la composante judiciaire au sein du système pénal », autrement dit, « un déclin possible de l'étape proprement judiciaire du processus pénal. »<sup>2154</sup> Le développement des nouvelles technologies reste dans tous les cas associé à l'idée de modernisation de l'appareil judiciaire et de promotion de son efficacité<sup>2155</sup>. Car, l'introduction des technologies de l'information et de la communication dans l'administration de la justice pénale ne peut se détacher de la quête d'une certaine modernité comme réponse à la critique de l'image « vieillotte » véhiculée sur elle.<sup>2156</sup>

**793. Les nouvelles technologies comme outil de collaboration institutionnelle.** Avec le recul qu'apporte l'expérience de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication au cours des trente dernières années, il est donc possible de constater que cette utilisation a produit un double effet sur le fonctionnement de la justice pénale. D'une part, elle

---

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_fr.pdf)

<sup>2153</sup> Résolution Res(2002)12 établissant la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), adoptée par le comité des Ministres le 18 septembre 2002 adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2002, lors de la 808e réunion des Délégués des Ministres

<sup>2154</sup> Jean-Paul Brodeur, « Droit, procédure pénale et technologie », communication dans le cadre du XXXVIIIe Cours International de criminologie, qui s'est donné à Montréal en août 1987, *Les Cahiers de recherches criminologiques*, n°9, 1988, pp555-578

<sup>2155</sup> Laurence DUMOULIN et Christian LICOPPE, « Présentation, Technologies, droit et justice : Quelques éléments de mise en perspective », *Droit et cultures [en ligne]*, 61|2001-1, mise en ligne le 18 octobre 2011, consulté le 19 février 2013. URL : <http://droitcultures.revues.org/2387> ; V. aussi Ludovic BELFANTI, « La visioconférence en matière pénale : entre utilité et controverses », *AJ Pénal* avril 2014, p.165

<sup>2156</sup> Sophie SONTAG KOENING, « La dématérialisation des procédures pénales », *AJ Pénal* avril 2014, p.154

a remodelé l'organisation des relations institutionnelles<sup>2157</sup> et, d'autre part, elle a renforcé les effets de système en structurant le séquençage des activités concourant à la production des décisions judiciaires. Avec l'informatisation, l'idée d'une « chaîne pénale » désignant cette « machinerie aux agences multiples »<sup>2158</sup> qu'est le système pénal n'a jamais autant traduit la réalité des processus en œuvre dans l'univers du pénal. La machine pénale ainsi agencée intègre au-delà de la sphère strictement judiciaire, tous les acteurs qui interviennent en amont et en aval, de la constatation des infractions à l'exécution des sentences. En étendant l'analyse aux différents usages de ces nouvelles technologies dans le cadre des collaborations interinstitutionnelles<sup>2159</sup> auxquelles participe l'autorité judiciaire, l'ambition serait « non seulement de rendre l'action judiciaire plus efficace, de prolonger la chaîne pénale par une chaîne publique intégrant les administrations étatiques qui ne sont pas en charge de la sécurité ou de la répression des comportements frauduleux mais aussi de faire évoluer les modes de fonctionnement, les cultures organisationnelles pour créer plus de continuité et de cohérence entre les différents segments administratifs. »<sup>2160</sup> Ainsi donc, du point de vue du fonctionnement interne du système pénal, la recherche d'une meilleure qualité induisait outre un nouveau schéma d'organisation du parquet<sup>2161</sup> y compris dans sa relation avec la phase policière de la procédure, de nouveaux procédés pour apporter une réponse judiciaire aux infractions relevées. L'expérimentation suivie de la consécration légale des modes diversifiés de traitement des délits a complété le travail mené par les acteurs du système en termes de réorganisation de la chaîne pénale. L'apport des nouvelles technologies a été un facteur d'intégration qui a accompagné la mise en œuvre des nouveaux outils procéduraux.

---

<sup>2157</sup> Idem

<sup>2158</sup> Philippe ROBERT et Claude FOUGERON, « L'image de la justice criminelle dans la société », *Déviante et contrôle social* n°6, juin 1971, p.82

<sup>2159</sup> S'agissant par exemple de l'échange d'information qui s'établit dans le cadre des comités opérationnels locaux anti-fraude (CODAF), créés par l'article 8 du décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude et dont la composition est fixée par l'Arrêté du 25 mars 2010 fixant la composition dans chaque département des comités de lutte contre la fraude

<sup>2160</sup> Laurence DUMOULIN et Christian LICOPPE, «Présentation, Technologies, droit et justice : Quelques éléments de mise en perspective », *Droit et cultures [en ligne]*, 61|2001-1, mise en ligne le 18 octobre 2011, consulté le 19 février 2013. URL : <http://droitcultures.revues.org/2387>

<sup>2161</sup> La question des schémas d'organisation des parquets a été traitée par la Commission NADAL et reste encore d'actualité ; Cf. Jean-Louis NADAL, *Refonder le ministère public*, Rapport à Madame la garde des sceaux, novembre 2013

**794. L'interconnexion des systèmes d'information.** Ce processus d'intégration informatique des différents échelons de la chaîne pénale est en passe de franchir de nouvelles étapes décisives grâce au projet d'interconnexion des logiciels utilisés par les différents acteurs de la chaîne pénale avec ceux de la justice. Dans sa présentation de l'objectif n°3 « Moderniser la gestion de la justice » du Projet annuel de performance du programme 166 de la Mission justice annexé au projet de loi des finances pour 2016, le Directeur des services judiciaires soulignait que « l'institution judiciaire doit également se moderniser en optimisant le temps de traitement de ses procédures, notamment en fluidifiant ses échanges avec ses partenaires extérieurs sur lesquels elle ne peut pas toujours influencer de façon directe. Le développement constant des échanges inter-applicatifs avec les services de police et de gendarmerie en est un des leviers, ainsi que la communication dématérialisée mise en œuvre avec les barreaux. Ces procédures d'échanges dématérialisées garantissent un traitement accéléré des procédures qui ne peut que satisfaire l'intérêt du justiciable. »<sup>2162</sup> Ainsi, l'interconnexion du logiciel LRPGN de la gendarmerie avec le système de traitement judiciaire des procédures des juridictions (CASSIOPEE) a été lancée.<sup>2163</sup> Cet objectif s'inscrit dans la continuité de l'objectif n°4 (« optimiser la gestion des moyens informatiques et de télécommunications ») du programme

---

<sup>2162</sup> PAP Programme 166, Mission Justice, PLF 2016

<sup>2163</sup> Le garde des sceaux répondant à une question écrite d'un parlementaire affirmait ainsi que :

*«L'une des finalités essentielles de Cassiopee est de permettre des échanges de données avec les systèmes des autres acteurs de la chaîne pénale, ceux relevant du ministère de la justice et des libertés tels que le casier judiciaire national (CJN) ou le logiciel d'application des peines (APPI), d'une part, et ceux relevant du ministère de l'intérieur tels que les logiciels de rédaction des procédures (LRPPN et LRPGN) et les fichiers d'antécédents (TPJ), d'autre part. L'objectif poursuivi est non seulement d'améliorer le fonctionnement des greffes par une rationalisation des charges de saisies mais également de renforcer les conditions dans lesquelles l'institution judiciaire exerce ses missions légales, notamment dans l'exercice de l'action publique ou le contrôle de la mise à jour des fichiers d'antécédents. Ces échanges constituent donc un chantier stratégique faisant l'objet de programmations prioritaires selon le calendrier suivant : les échanges avec le logiciel APPI sont techniquement prêts et seront mis en service dès la publication, dans quelques semaines, des textes réglementaires les prévoyant ; les premiers échanges avec le UN sont en cours de recette et feront l'objet d'une première mise en service fin 2011 ; les échanges avec les services de gendarmerie nationale, désormais opérationnels, seront, sous réserve de la délibération de la CNIL, généralisés au second semestre 2011 ; les échanges avec la police nationale sont en cours de spécifications selon un calendrier partagé avec les services du ministère de l'intérieur en vue de conduire une expérimentation au premier trimestre 2012. La généralisation supposera le déploiement préalable du système LRPPN V3 dans les services de police, seul compatible avec le système Cassiopee. D'autres interfaces sont d'ores et déjà en phase de cadrage, notamment avec le FIJAIS et les logiciels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse » ; Réponse publiée au JO le : 02/08/2011 page : 8428*

310 (« conduite et pilotage de la politique de la justice ») de la « Mission Justice » intégré au projet annuel de performance annexé au projet de loi des finances pour 2013 dont la présentation indiquait que « le projet EIA (Echanges Inter Applicatifs) a débuté en 2010 pour une fin de réalisation des interconnexions du système d'information fin 2015.... des interconnexions de Cassiopée avec la gendarmerie nationale sont en service depuis 2011, d'autres avec l'application APPI et le casier judiciaire ont été mis en œuvre cette année. Les interconnexions développées d'ici à 2015 concerneront essentiellement les applications métiers de la chaîne pénale. »<sup>2164</sup> Et, l'objectif de performance et d'efficacité attaché à la réalisation de ce projet est clairement affiché en proclamant que la « modernisation du ministère de la justice est accompagnée par la mise en œuvre de projets informatiques d'envergure qui contribuent à l'efficacité de la justice. »<sup>2165</sup> Le rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines annexé à la loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines présentait, lui aussi, les ambitions de cette politique informatique en précisant qu'« au-delà, c'est l'interconnexion de l'application "Cassiopée" avec l'ensemble des applications utilisées par les acteurs de la chaîne pénale qui doit être menée à bien ».<sup>2166</sup>

**795. Interconnexion des systèmes d'information et interdépendance institutionnelle.** Ce mouvement d'intégration des acteurs de la chaîne pénale par l'informatique s'accompagne, nécessairement, d'une redistribution des rôles de chacun. Elle accentue l'interdépendance des acteurs s'agissant des données à traiter. Ainsi, à terme, l'échelon judiciaire devra s'appuyer

---

<sup>2164</sup> Missions – Programmes – Objectifs – Indicateurs – PLF 2013

<sup>2165</sup> Idem

<sup>2166</sup> JORF n°75 du 28 mars 2012. Ce rapport ajoutait que :

*« L'application "Cassiopée" fera l'objet d'une interconnexion avec les applications des services de police et de gendarmerie en 2013, avec le logiciel utilisé par la protection judiciaire de la jeunesse cette même année et avec la nouvelle application utilisée dans les établissements pénitentiaires "Genesis" en 2015, après le déploiement de cette dernière. Ces différents interfaçages doivent permettre de développer les outils statistiques sur l'exécution des peines et ainsi contribuer au pilotage des politiques pénales. L'interconnexion de l'application "Cassiopée" permettra aussi de développer le dossier dématérialisé de procédure, dont il est attendu un gain de temps, une meilleure transmission de l'information entre les acteurs de la chaîne pénale et donc une plus grande réactivité tout au long de la chaîne pénale, ainsi qu'une sécurisation des informations transmises. Ce projet sera développé à compter de 2013. Il permettra aux acteurs de la chaîne pénale d'accéder à un dossier unique sous forme dématérialisée à partir de leurs applications. Son déploiement sera progressif. Le dossier unique de personnalité des mineurs prévu à l'article 5-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, créé par la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, en constituera le premier élément »*

exclusivement sur les données introduites dans son propre système informatique par les services d'enquête. C'est, certes, déjà le cas en ce qui concerne le contenu même des procès-verbaux d'enquête soumis à l'autorité judiciaire dont le contenu est élaboré par les services d'enquête. Mais, il en sera davantage ainsi en ce qui concerne la production statistique dont le rapport annexé à la loi du 27 mars 2012 précise, sans ambiguïté, qu'elle en constitue l'un des objectifs.<sup>2167</sup> L'interconnexion des applications informatiques fera en sorte que, non seulement, les procédures elles-mêmes pourront être transmises directement de façon dématérialisée mais, en plus, l'exploitation statistique des données de l'activité judiciaire sera tributaire des saisies informatiques réalisées par les services d'enquête. La logique d'efficacité qui inspire ces réorganisations informatiques est nettement perceptible et compréhensible. Il s'agit, en particulier, d'éviter les saisies multiples des mêmes données opérées à différents niveaux de la chaîne pénale. Pour autant, le remodelage induit par ces transferts de tâches ne peut être sans conséquence sur le rôle institutionnel de chaque acteur. L'objectif d'une plus grande efficacité du système est donc toujours omniprésent dans ces schémas d'organisation informatique qui, derrière une apparente neutralité technique, induisent des transformations qui affectent à la fois l'image et les attentes des citoyens sur la justice pénale<sup>2168</sup>.

**796. Intégration du système : De la procédure au processus.** Au-delà de ces quatre figures identifiées agissantes, dans la phase de jugement du procès pénal<sup>2169</sup>, l'intégration de l'amont judiciaire et de l'aval post-sentenciel démontre que « le procès pénal établit un réseau d'interactions qui s'établit entre une pluralité d'acteurs ». La réduction des délais d'audiencement devant les juridictions correctionnelles<sup>2170</sup>, puis la mise en place d'un système de communication quasi instantanée<sup>2171</sup> entre les enquêteurs et le parquet, sont les deux aspects d'une tendance du système pénal dans le but est d'augmenter la capacité d'absorption des flux pénaux. En effet dans son appréhension première et de façon traditionnelle, le procès pénal est conçu comme une succession d'actes de procédure définis par la loi (audition, garde à vue, défèrement, interrogatoire, mise en examen, jugement...). Dans cette perspective, le procès pénal est l'application de la loi procédurale au cas d'espèce, dans le but de parvenir au

---

<sup>2167</sup> Idem

<sup>2168</sup> Philippe ROBERT et Claude FAUGERON, « L'image de la justice criminelle dans la société », *Déviance et contrôle social* n°6, 1971 ? P. 82

<sup>2169</sup> Le prévenu, le juge, le ministère public et la victime

<sup>2170</sup> En particulier du fait de la création de la procédure de comparution immédiat, op. cit, pp461-470e

<sup>2171</sup> Le traitement en temps réel (TTR)

jugement du prévenu et à l'exécution de la sentence. Or, l'effet de l'intégration poussée par l'effet de l'informatique et la nécessité d'un échange rapide de l'information entre les acteurs de la chaîne pénale, symbolisé par le TTR, fait du procès pénal plus qu'un cadre d'application des règles de procédure, mais un processus d'élaboration démocratique de la décision judiciaire grâce aux moyens de la loi et de la technologie. La démarche processuelle dépasse le cadre de la procédure, dès lors qu'elle n'appréhende pas le procès uniquement à travers les prescriptions du code de procédure. Elle saisit le procès en tant que système d'ensemble incluant les prescriptions légales de procédure, mais aussi les actions concrètes accomplies par chaque acteur du système, ainsi que les interactions produites. La perspective d'un procès numérique rend encore plus plausible cette dimension processuelle.

#### B).- VERS L'ESQUISSE D'UN PROCES PENAL NUMERIQUE

**797. Le chantier ouvert de la justice pénale numérique.** Nicole BELLOUBET, Garde des sceaux, ministre de la justice, a institué « la transformation numérique » comme le premier de ses « cinq chantiers de la justice ». Lors de la présentation du rapport établi par Jean-François BEYNEL et Didier CASAS sur « *la transformation numérique* »<sup>2172</sup>, la Garde des sceaux a déclaré, le 15 janvier 2018, que « la transformation numérique est le cœur du réacteur. Sans celle-ci, il n'y aura pas de transformation de la Justice ».<sup>2173</sup> Le 5 avril 2018, la Mission de préfiguration mis en place par les ministres de l'intérieur et de la justice, début janvier 2018, a rendu son rapport sur « la procédure pénale numérique ». L'ambition de ce rapport est de préfigurer une procédure pénale totalement numérique. Le 9 janvier 2018, le professeur Loïc CADIET a remis au garde des sceaux son rapport sur « *l'Open data des décisions de justice* ». Le numérique dans toutes ses déclinaisons se trouve donc au cœur de l'actualité des projets sur la justice. Il convient alors d'examiner les termes du débat ainsi ouvert, s'agissant du procès pénal numérique (1), avant de tenter de détecter les enjeux du procès pénal numérique (2).

---

<sup>2172</sup> Jean-François BEYNEL, Didier CASA, *Chantiers de la justice. Transformation numérique*, [http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers\\_justice/Chantiers\\_justice\\_Livret\\_01.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/chantiers_justice/Chantiers_justice_Livret_01.pdf)

<sup>2173</sup> Cf. <http://intranet.justice.gouv.fr/site/portail/ministere-38/le-garde-des-sceaux-40/restitution-des-chantiers-de-la-justice-103888.html>

## 1).- LES ELEMENTS DU DEBAT

**798. Des outils informatiques supports au procès pénal numérique.** La justice en général et la justice pénale en particulier connaissent, depuis plusieurs décennies, des évolutions significatives en matière d'équipement en matériels et en systèmes informatiques. Désormais, la totalité du travail juridictionnel emprunte, au moins partiellement, des circuits informatiques. Les enregistrements et le traitement des procédures sont faits informatiquement. En matière pénale, le logiciel Cassiopée intègre toute l'activité pénale depuis le Bureau d'ordre jusqu'à l'exécution des peines. D'autres logiciels informatiques, APPI pour l'application des peines et MINOS pour la gestion des procédures contraventionnelles devant le tribunal de police, sont utilisés en parallèle de Cassiopée. Des efforts importants ont été accomplis en matière d'interconnexion<sup>2174</sup> des logiciels de la police et de la gendarmerie avec Cassiopée. Au sein des juridictions, des initiatives de numérisation des procédures, parfois encouragées par la Chancellerie, ont été menées. Tous ces applicatifs et toutes ces initiatives appréhendent l'informatique et les moyens technologiques mis à la disposition de la justice comme des moyens au service d'une procédure pénale à laquelle ils apportent leur concours. Bernard LEGRAS<sup>2175</sup>, président du Groupe d'experts sur la numérisation des procédures pénales mettait en garde, s'agissant de la numérisation des procédures pénales, en expliquant que « les hésitations rencontrées à l'occasion des premières expérimentations nous autorisent à rappeler une évidence : la technique doit toujours être mise au service du droit et de la procédure, la démarche inverse n'étant pas concevable ». Cette mise en garde illustre bien le fait que ces technologies informatiques sont conçues et perçues comme des accessoires au service d'un procès pénal qui leur est extérieur.

**799. Le numérique comme élément intégré du procès pénal.** Le procès pénal numérique ne peut s'analyser, pour sa part, comme l'application des moyens des nouvelles technologies au droit et à la procédure. Il ne peut être conçu comme un simple outil du procès pénal. La transformation numérique devrait envisager le procès pénal comme entièrement construit, dans toutes ses dimensions, comme un processus numérique. Autrement dit, dans le procès pénal numérique, la technologie numérique ne vient pas au soutien de la procédure et du droit pour faciliter l'accomplissement du procès pénal dans ses formes et dans ses finalités traditionnelles.

---

<sup>2174</sup> Cf. supra, n°793 et suivants

<sup>2175</sup> Bernard LEGRAS, *La numérisation des procédures pénales, guide méthodologique*, octobre 2017, p.7

Le numérique est le véhicule de la procédure et du processus qui constituent le procès pénal. Il est, pour le professionnel et pour le justiciable, la porte d'entrée et le lieu du procès. Il s'agit donc de penser et de construire, de nouvelles institutions de la procédure pénale qui soient numériques ou de transformer les anciennes pour les intégrer entièrement au langage numérique. A titre d'exemple, il s'agira de construire la garde à vue numérique ou son équivalent, la comparution numérique, le jugement numérique, l'exercice numérique des droits la défense numérique, l'exécution numérique de la décision judiciaire etc... Le procès pénal numérique constitue, à l'évidence, une démarche de simplification au profit du justiciable, puisqu'il s'agit de faciliter son accès à la justice par l'utilisation des outils numériques. Comme le soulignait le professeur Loïc CADIET, « il faut s'interroger sur la possibilité de simplifier les procédures (modalités de la saisine des juridictions, forme des acte de procédure, durée des délais de procédure, motivation des décisions de justice...) eu égard aux exigences de la contradiction, de la publicité ou encore du droit au recours juridictionnel »<sup>2176</sup>.

## 2).- LES ENJEUX PREVISIBLES DU PROCES PENAL NUMERIQUE

L'évolution vers le procès pénal numérique comporte de nombreux enjeux en termes technologiques, juridique et de droits fondamentaux, d'organisation institutionnelle pour la justice et, de métiers judiciaires.

**800. Les enjeux technologiques.** Sur le plan technologique, il s'agit d'abord de se demander si les technologies disponibles permettent d'envisager la construction d'un procès pénal entièrement numérique, dans des conditions garantissant la sécurité des données. Comme le précise le professeur CADIET à propos des données personnes contenues dans les décisions de justice, « les instruments de protection sont de plusieurs sortes, normatifs aussi bien que techniques, et s'articulent à des niveaux différents. »<sup>2177</sup> et des fonctionnalités accessibles au plus grand nombre. Les expériences menées dans d'autres secteurs, tout aussi sensibles que la justice, comme celui de l'administration fiscale<sup>2178</sup>, ont montré les possibilités pour créer de de

---

<sup>2176</sup> Loïc CADIET, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *Revue française d'administration publique*, n°125, 2008, pp.133-150

<sup>2177</sup> Loïc CADIET, « Sur l'open data des décisions de justice », *Dalloz*, 2018. 232

<sup>2178</sup> Florent ROEMER, « La dématérialisation des procédures fiscales en France, une modernisation de l'Etat au service de l'amélioration des relations avec les entreprises ? », *Pyramides* [En ligne], 26/27 | 2016, mis en ligne le 01 juin 2016, consulté le 21 avril 2018. URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/999> ; Jean-François

nouvelles façons de rendre le service attendu par l'utilisateur. Ces technologies ont permis créer de nouvelles relations avec l'utilisateur, sans altérer la qualité du service rendu. Il est donc possible d'envisager, sur le plan technologique, la construction de plates-formes capables d'abriter le nouveau procès pénal numérique. Ensuite, il faudra définir le niveau territorial des plates-formes. Le procès pénal est un espace qui se gère localement dans le ressort de la juridiction compétente. Le procès pénal numérique devra conserver cette dimension locale de sa gestion. Cela veut dire, qu'il faudra confier la maîtrise de l'organisation fonctionnelle de chaque plate-forme et sa gestion à chaque échelon local concerné. Le niveau central pourra concevoir et mettre à la disposition des juridictions l'architecture du nouveau dispositif. Mais son animation devra se faire au plus près des utilisateurs.

**801. Les enjeux juridiques et de droits fondamentaux : le procès pénal numérique à droit constant ?** Le rapport de la Mission de préfiguration préconise de la procédure pénale numérique<sup>2179</sup> pose, comme principe, que la procédure pénale numérique devra se faire « à droit constant », tout en évoquant, presque contradictoirement, « une rupture technologique et culturelle ». Cette position, qui peut paraître comme une posture de prudence, ne va pas de soi si on considère le projet de transformation numérique comme un tournant de civilisation<sup>2180</sup>. Le procès pénal numérique ne peut pas être, seulement, la disparition de la procédure papier, autrement dit, une simple dématérialisation. Le procès pénal numérique devra être une autre façon de concevoir la procédure avec toutes les possibilités qu'offrent les technologies numériques (la voix, l'image, le son, l'écrit). Si les grands principes de la procédure pénale tels qu'énoncés à l'article préliminaire du code de procédure pénale<sup>2181</sup> doivent être préservés<sup>2182</sup>,

---

BOUDET, « Nouvelles technologies et fiscalité vers un “ e-contrat fiscal ” », *Revue française d'administration publique*, 2013/2, n°146, p.262

<sup>2179</sup> *Procédure pénale numérique*, Rapport de la Mission de préfiguration à la Garde des sceaux, ministre de la justice, 31 mars 2018

<sup>2180</sup> Jean-Paul LAFRANCE, *Promesses et mirages de la civilisation numérique*, Editions Liber, 2018

<sup>2181</sup> Art. préliminaire : « (L. n° 2000-516 du 15 juin 2000) I. — La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties.

*Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement.*

*Les personnes se trouvant dans des conditions semblables et poursuivies pour les mêmes infractions doivent être jugées selon les mêmes règles.*

*II. — L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale.*

pour passer d'une procédure pénale papier à la procédure numérique, il faudra, nécessairement, écrire ou réécrire certains dispositifs juridiques pour rendre le nouveau système opérationnel. Le procès pénal numérique ne pourra donc pas être construit « à droit constant » ! Il nécessite une adaptation de la procédure pénale, afin de lui définir un statut juridique. Le statut juridique du procès pénal numérique devra fixer les modalités d'accès à la procédure pour chaque acteur (le prévenu, la victime, l'avocat, le juge etc.), les conditions d'exercice des droits de la défense et des voies de recours, et les modes de poursuite applicables. Le procès pénal numérique pose, également, la question de la préservation des droits fondamentaux des personnes. Comment garantir, juridiquement, la préservation des droits des personnes dans un procès numérique devant, par ailleurs, assurer l'effectivité du principe de publicité des audiences ?<sup>2183</sup>.

**802. Les enjeux en termes de métiers et de qualifications professionnelles.** Le procès pénal numérique transformera l'organisation des services juridictionnels et les méthodes de travail de la chaîne pénale. Les questions d'archivage et de conservation des données et, plus largement, les questions de logistique (espaces d'accueil des justiciables, lieux d'audience, conservation des minutes etc...) doivent se concevoir autrement. Sans évoquer de nouveaux

---

*III. — Toute personne suspectée ou poursuivie est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie. Les atteintes à sa présomption d'innocence sont prévenues, réparées et réprimées dans les conditions prévues par la loi. Elle a le droit d'être informée des charges retenues contre elle et d'être assistée d'un défenseur.*

*(L. n° 2013-711 du 5 août 2013, art. 4) « Si cette personne ne comprend pas la langue française, elle a droit, dans une langue qu'elle comprend et jusqu'au terme de la procédure, à l'assistance d'un interprète, y compris pour les entretiens avec son avocat ayant un lien direct avec tout interrogatoire ou toute audience, et, sauf renonciation expresse et éclairée de sa part, à la traduction des pièces essentielles à l'exercice de sa défense et à la garantie du caractère équitable du procès qui doivent, à ce titre, lui être remises ou notifiées en application du présent code. »*

*Les mesures de contraintes dont (L. n° 2013-711 du 5 août 2013, art. 4) « la personne suspectée ou poursuivie » peut faire l'objet sont prises sur décision ou sous le contrôle effectif de l'autorité judiciaire. Elles doivent être strictement limitées aux nécessités de la procédure, proportionnées à la gravité de l'infraction reprochée et ne pas porter atteinte à la dignité de la personne.*

*Il doit être définitivement statué sur l'accusation dont cette personne fait l'objet dans un délai raisonnable.*

*Toute personne condamnée a le droit de faire examiner sa condamnation par une autre juridiction.*

*(L. n° 2011-392 du 14 avr. 2011, en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2011) « En matière criminelle et correctionnelle, aucune condamnation ne peut être prononcée contre une personne sur le seul fondement de déclarations qu'elle a faites sans avoir pu s'entretenir avec un avocat et être assistée par lui. »*

<sup>2182</sup> Selon le rapport de la Mission de préfiguration de la procédure pénale numérique, « la réussite du projet suppose toutefois que les principes de la procédure pénale et les cultures professionnelles de chacun soient respectés », p.2

<sup>2183</sup> Cf. supra, n°800

métiers et de nouvelles qualifications professionnelles qui pourraient s'avérer indispensables pour l'administration du système dans chaque juridiction, il est indéniable que les professionnels de la chaîne pénale devront, non seulement apprendre à utiliser les nouveaux outils, mais également à concevoir autrement leur travail. Il s'agira, pour les magistrats du parquet, d'engager autrement les poursuites, pour le juge d'instruction d'instruire autrement les dossiers, pour les greffiers d'aviser autrement les parties et leurs conseils des décisions juridictionnelles prises, pour les juridictions de jugement, de juger autrement et, pour le juge de l'application des peines et les services de l'exécution des peines, d'exécuter autrement les décisions rendues. Toutes ces évolutions professionnelles impliquent des changements structurels et organisationnels innovants qui ne peuvent se contenter d'une reproduction des schémas existants.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

**803. Le fonctionnement remodelé des juridictions.** La diversification des modes de poursuite traditionnellement appréhendée uniquement sous l'angle procédurale a pourtant transformé l'organisation du système judiciaire. Le justiciable du pénal est inséré dans une filière de traitement de l'affaire qui définit ses interlocuteurs et la temporalité du règlement de son dossier. De fait, elle remodèle les relations des acteurs de la chaîne pénale à l'intérieur et à l'extérieur des juridictions. On note un éclatement des modes d'intervention de ces acteurs. Comme le fait remarquer Jean DANET, « chacune de ces procédures distinctes fait intervenir des acteurs divers, magistrats ou non, juges ou non, professionnels ou pas, dans un traitement avec ou sans audience, en une ou deux phases. »<sup>2184</sup> Cette nouvelle donne affecte l'organisation des structures juridictionnelles en créant des nouveaux espaces judiciaires (« audiences » de notification des ordonnances pénales et de proposition des compositions pénales, rôle des délégués du procureur). Elle institue également de nouveaux mécanismes de collaboration entre le siège et le parquet, souvent sous la forme de dispositifs de concertation et de négociation (commission d'audiencement, commission d'exécution des peines, comité de gestion...). La centralité du parquet se trouve renforcée et son organisation est désormais structurée autour de la diversité des modes de traitement des délits. L'inter-connection informatique des différents de la chaîne pénale accentue l'effet de système. Désormais, avec « les chantiers de la justice » lancés par la Garde des sceaux, c'est le procès pénal numérique qui devient l'horizon des réformes engagées.

---

<sup>2184</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, 2010, p .110

**804. La justice pénale prise dans l'impératif de la rationalisation de son mode de fonctionnement.** La justice pénale apparaît comme entièrement impliquée dans un mouvement de rationalisation de son fonctionnement. Sans que ses catégories et principes traditionnels, comme le principe de la légalité des délits et des peines, celui de la responsabilité individuelle, celui de l'opportunité des poursuites ou celui de la séparation des fonctions de poursuite et de jugement, ne soient remis en cause, son organisation quotidienne connaît des bouleversements conséquents. Le traitement en temps réel a pris une place prépondérante dans la conduite de l'action publique. Bernard BRUNET<sup>2185</sup> précisait à son sujet qu'« à cet égard, le traitement en temps réel, mode de gestion des phénomènes de délinquance, dont l'utilisation généralisée résulte de pratiques incitatives de l'autorité centrale bien plus de la loi elle-même, nous paraît liée à l'avènement de la réalité complexe des sociétés modernes ». Les modes de poursuite diversifiés constituent aujourd'hui non seulement des outils de « traitement des délits » dans le sens de l'administration de la répression, mais aussi des options de politique criminelle et des instruments de management de la chaîne pénale et des juridictions.

**805. Le paradigme de l'efficacité au centre de la gestion du système pénal.** Mais, les modes de poursuite symbolisent aussi l'émergence du paradigme de l'efficacité dans l'administration de la justice pénale. L'efficacité de la justice pénale, c'est-à-dire sa qualité, son efficience, son adéquation aux enjeux de la délinquance et la pertinence de son organisation, se traduit et s'exprime par les moyens d'action que constituent les modes de poursuite. Ceux-ci se retrouvent, de fait, à la confluence des courants de pensée criminologiques prônant notamment le systématisme pénal et le nouveau management public dont les préceptes irriguent toute la sphère du public. Les modes de poursuites sont donc devenus les instruments de la quête de l'efficacité du système pénal entendue tout à la fois comme effectivité de la répression des infractions, comme efficience dans la gestion des ressources des juridictions, comme qualité dans sa relation à l'utilisateur et comme mode d'organisation et de gestion performant. Et, l'efficacité apparaît comme la norme de référence du nouveau management des juridictions. Les transformations qui affectent le procès pénal lui-

---

<sup>2185</sup> Bernard BRUNET, « Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et Société* 38-1998, p.91-107

même se trouvent évaluées à l'aune de l'efficacité. Toutefois, le procès pénal n'a pas perdu sa vocation garantiste.



## CONCLUSION GENERALE

---

**806. La diversification des modes de poursuite au carrefour de plusieurs logiques.** Le passage d'un modèle unique de procès pénal à un procès pénal pluriel s'inscrit pleinement dans l'histoire bi-centenaire de la procédure pénale moderne. Il s'agit d'une continuité plus que d'une rupture, car les fermants de cette évolution sont inscrits dans les pratiques judiciaires, dès le 19<sup>ème</sup> siècle, à défaut d'être clairement inscrits dans le texte du code d'instruction criminelle de 1808. L'émergence du principe de l'opportunité des poursuites constitue la marque de cette inscription historique des évolutions ultérieures. La diversification des modes de poursuites traduit l'évolution du système pénal en faveur de plusieurs exigences correspondant aux multiples attentes sociales à son égard. Ces attentes s'expriment en termes de meilleure gestion des flux pénaux (capacité pour le système à traiter des flux de plus en plus importants), de rationalisation budgétaire et organisationnelle (réduction des coûts et meilleure utilisation des deniers ; rationalisation des circuits de traitement, informatisation...) dans la gestion du système pénal, de meilleur accueil du justiciable, de valorisation du systématisme pénal<sup>2186</sup>, compris comme une volonté d'apporter une réponse pénale à tout acte de délinquance, et d'une forme d'innovation pénale.<sup>2187</sup> Les modes de poursuite ne constituent donc pas une simple boîte à outil destiné à réparer les dysfonctionnements récurrents et décriés du système pénal que sont l'engorgement des juridictions, la lenteur dans le traitement des affaires<sup>2188</sup> ou la complexité de son fonctionnement le rendant inaccessible et incompréhensible au plus grand nombre. Les modes de poursuite se situent à la rencontre de deux logiques à l'œuvre dans le système pénal contemporain : une nouvelle rationalité gestionnaire du système pénal qui inscrit la décision d'orientation de la procédure dans une démarche gestionnaire (1) et, une logique de politique criminelle qui construit de nouvelles modalités de traitement des délits renouvelant, de ce fait, la conception du procès pénal (2).

---

<sup>2186</sup> Cf. circulaire de politique pénale du garde des sceaux du 19 septembre 2012, J.O du 12 octobre 2012

<sup>2187</sup> Mylène JACCOUD, « Innovations pénales et justice réparatrice », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Séminaire Innovations Pénales, mis en ligne le 29 septembre 2007, consulté le 04 janvier 2014.

<sup>2188</sup> Henri BONNECHOSE (de). La lenteur de Thémis, *Revue des Deux Mondes*, 1er mai 1967, n° 9, p. 52-55 ; v. aussi, FOSSIER Bernard, Le PETIT Jean-François, « Pour une justice rapide », *La Gazette du Palais*, 1980, tome 2, Doctrine, p. 369-372

## 1). LA NOUVELLE RATIONALITE GESTIONNAIRE

**807. La nouvelle rationalité gestionnaire du système pénal.** La première logique à l'œuvre à travers la diversification des modes de poursuite est l'implantation d'une rationalité gestionnaire au sein des services judiciaires. Ce mouvement managérial qui traverse tous les services judiciaires constitue, en réalité, un mouvement général qui irrigue tout l'espace public. « L'introduction de la logique de performance et la prise en compte de l'utilisateur comme détenteur de droits constituent les principaux traits qui orientent la réforme de l'État. »<sup>2189</sup>

A côté des préoccupations de maîtrise des coûts budgétaires dans la logique de la LOLF, qui s'inscrivent dans une démarche d'amélioration de la performance des services publics, s'est amorcé un effort de rationalisation des schémas organisationnels des juridictions ainsi que de leur mode de fonctionnement<sup>2190</sup>. Dans le domaine de la justice pénale, la généralisation du traitement en temps réel des procédures pénales (TTR) participe de cette dynamique<sup>2191</sup> qui recherche une meilleure articulation des interactions entre « l'amont policier » et l'aval judiciaire du système. Les nouveaux procédés d'organisation renforcent « l'effet système » de la mécanique du « traitement »<sup>2192</sup> des infractions pénales. L'interconnexion des systèmes informatiques des services d'enquête avec le système Cassiopée utilisé par la chaîne pénale au sein des juridictions, participe de cette logique d'intégration des différents niveaux du système répressif<sup>2193</sup>. La diversification des modes de poursuite porte la marque du management pénal, c'est-à-dire la marque d'un management judiciaire appliqué à l'exercice de la fonction répressive. Très précisément, il s'agit de concevoir la décision relative au choix du mode de poursuite, dans un dossier particulier, à la fois comme une décision strictement juridictionnelle ne s'appuyant que sur les seules considérations procédurales (éligibilité des faits ou de l'auteur au mode de poursuite, débouché procédural attendu...), et comme un acte de gestion. Décider à propos d'une réponse pénale, c'est accomplir un acte de

---

<sup>2189</sup> Stéphanie PAULET-PUCCINI, « L'évaluation dans les politiques locales de prévention et de sécurité : un nouveau management des services de la Justice », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 19 mars 2007, Consulté le 15 novembre 2014

<sup>2190</sup> Cf. DACG, *Principes directeurs de l'organisation des parquets*, Mars 2016

<sup>2191</sup> IGSJ, *Rapport Mission d'étude sur le traitement en temps réel des procédures pénales et les bureaux d'enquêtes*, N° 28-14, Juin 2014

<sup>2192</sup> V. Dossier : « Dix ans de traitement des délités (2000 – 2010) », *Les Cahiers de la justice*, 2013/4, pp 17-74

<sup>2193</sup> Cf. Protocole-cadre d'Echanges Inter-applicatifs entre LERPGN/ICRE, CASSIOPEE et TPJ-TAJ signé le 7 septembre 2012 entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur

gestion qui engage les moyens de la juridiction et actionne l'intervention systémique des différents acteurs de la chaîne pénale. La question de la maîtrise des frais de justice, objet de multiples rapports, trouve une résonance dans la problématique des choix des modes de poursuite.

**808. La question de la performance du système pénal.** La performance du fonctionnement de la justice pénale, c'est-à-dire non seulement celle de ses processus de transmission de l'information et de son fonctionnement logistique, mais aussi celle portant sur la nature et la qualité de ses décisions ainsi que sur leur impact sur la délinquance, est censée être appréciée à l'aune des indicateurs de performance prédéfinis.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a, pour sa part, « développé deux indicateurs permettant d'évaluer l'activité des tribunaux au niveau européen. Le premier indicateur est le taux de variation du stock d'affaires pendantes (*Clearance Rate*). Il permet de mesurer en termes d'efficacité la capacité des tribunaux de traiter le nombre d'affaires entrantes. Le second indicateur est la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes (*Disposition Time*). Il permet de mesurer le temps estimé nécessaire pour clore une affaire. L'évaluation de l'efficacité des tribunaux nécessite d'étudier les deux indicateurs ensemble afin de permettre la réalisation d'une première image de l'efficacité des tribunaux dans un pays. »<sup>2194</sup>

Or, les questionnements sur les indicateurs qualitatifs permettant d'apprécier la qualité d'une décision juridictionnelle sont toujours d'actualité. En matière de modes de poursuite, quels peuvent être les indicateurs pertinents pour apprécier la qualité des décisions prises ? Le taux de relaxe, le taux de renvoi pour supplément d'information, le taux de comparution des prévenus..., peuvent – il constituer des éléments d'appréciation d'une décision d'orientation de procédure ?

## 2). LA NOUVELLE CONCEPTION DU PROCES PENAL

---

<sup>2194</sup> CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens - Efficacité et qualité de la justice, Les études de la CEPEJ n°23*, édition 2016 (données 2014), p.227

**809. De nouvelles façons de juger.** En définitive, la diversification des modes de poursuite révèle le nouveau procès pénal devenu pluriel<sup>2195</sup> dans sa physionomie et dans ses fonctions. Le nouveau procès pénal interroge tout autant la manière de juger et de punir que le sens de la justice pénale. Cette refondation de la manière de juger marquerait l'émergence de cette « post-modernité »<sup>2196</sup> de la justice pénale, au croisement du néolibéralisme et du « tournant répressif »<sup>2197</sup> et qui serait, selon l'expression de Jean-Paul JEAN, « caractérisée par des procédures rapides et un recul de l'audience. »<sup>2198</sup> En effet, la forme du procès se trouve bouleversée, y compris dans ses rituels et dans sa symbolique. Si le procès traditionnel subsiste toujours, il se retrouve en complémentarité et, à bien des égards, en concurrence<sup>2199</sup> avec d'autres formes plus simplifiée d'administration des délits. Les fonctions du procès ont elles aussi évolué. Elles privilégient, selon le mode de poursuite choisi, tantôt la rétribution qui tient compte de la gravité de l'infraction, tantôt l'adhésion ou la collaboration du prévenu dans une démarche de « négociation » et de réhabilitation<sup>2200</sup> et, parfois encore, la simplification administrative dans un souci de célérité.

**810. La nouvelle conception du procès pénal : entre efficacité et simplification.** Sur le plan de la théorie juridique, la diversification des modes de poursuite renouvelle la théorie de la poursuite et laisse entrevoir d'autres innovations non encore abouties. Le débat actuel autour de la création d'un tribunal criminel départemental<sup>2201</sup> illustre l'actualité du sujet de la réforme du

---

<sup>2195</sup> Marie-Anne FRISON-ROCHE, « Les offices du juge », in Jean FOYER, *Auteur et législateur*, Mélanges Jean Foyer, PUF, 1997, pp.463-476., « ...de la même façon on hésite aujourd'hui, sociologisme aidant, à parler au singulier du juge, on peut éprouver quelques réticences à parle de son office ainsi, comme si l'office du juge était unique, ou à tout le moins unitaire »

<sup>2196</sup> André Giudicelli, Jean-Paul JEAN, Michel MASSE (co-dir), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*, Paris, PUF, 2009.

<sup>2197</sup> Jean DANET, *Justice pénale, le tournant*, Gallimard, 2006

<sup>2198</sup> Jean-Pierre ALLINNE, « Justice politique et, une longue tradition de dépendance ? – A propos d'une nouvelle édition, Clio@Thémis – n°4, 2011 ; à propos de l'ouvrage », Jean-Pierre ROYER, Jean-Paul JEAN, Bernard DURAND, Nicolas DERASSE, Bruno DUBOIS (sous la dir.), *Histoire de la justice en France*, 4è éd., PUF, 2010

<sup>2199</sup> Jean DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, Presses universitaires de Rennes, 2010,

<sup>2200</sup> Jean-Pierre ALLINE, *Gouverner le crime : les politiques criminelles françaises de la Révolution au XXIe siècle. Le temps des doutes 1920-2004*, L'Harmattan, 2004

<sup>2201</sup> Dorothée GOETZ, « Réforme de la justice : focus sur la matière pénale », *Dalloz actualités* 16 mars 2018

procès pénal<sup>2202</sup>. Mais, surtout, la toile de fond des évolutions du procès pénal concerne de façon profonde la mise en place d'un procès pénal numérique.

**811. Les modes de poursuite comme instrument de politiques criminelles.** Une politique criminelle inspirée par la préoccupation séculaire de mieux répondre à la réalité de la délinquance ainsi qu'à ses représentations sociales s'est peu à peu traduite dans les modalités et la nature de la réponse apportée par le système pénal à ces phénomènes de délinquance. Les modes de poursuite et, plus largement, les modalités de la réponse pénale, apparaissent donc, de ce point de vue, comme un des leviers essentiels des nouvelles politiques criminelles. Ces dernières s'illustrent, notamment, par l'élargissement et la simplification des modalités de mise en œuvre du procès pénal. Ces deux tendances (élargissement et simplification des procédés pénaux) sont observées à l'échelle européenne, comme le montrent les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). En effet, dans son rapport pour 2014, sur les données de 2012, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a souligné qu'« une façon d'augmenter l'efficacité des procédures judiciaires réside dans l'introduction de procédures simplifiées. Ces procédures sont souvent moins coûteuses et le processus de décision par les tribunaux est plus court. »<sup>2203</sup> Claire SAAS relevait, pour sa part, que « les procédures simplifiées, en France comme en Allemagne, sont légions. La célérité du procès, l'exigence d'une réponse pénale généralisée, la volonté d'une proximité temporelle entre la commission de l'infraction et la décision pénale, les réductions budgétaires, le désengorgement des tribunaux sont autant des raisons qui militent en faveur de cette évolution du procès pénal. »<sup>2204</sup> Au niveau mondial, des instances reconnues et intéressées par les questions de justice pénale recommandent aussi des politiques de simplification des procédures<sup>2205</sup>.

---

<sup>2202</sup> *Les Cahiers de la justice*, « La cour d'assises au XXIème siècle » (Dossier), 2017/4

<sup>2203</sup> CEPEJ, « *Efficacité et qualité de la justice*, Edition 2014 (données 2012), p.271

<sup>2204</sup> Claire SAAS, « Les procédures simplifiées de traitement des délits en France et en Allemagne : un jugement sans procès ? », *Revue pénitentiaire et droit pénal*, n°1, janvier – mars 2008, pp17-36

<sup>2205</sup> *Penal Reform International (PRI), Manuel de justice pénale : vers une efficacité renforcée des lois et des politiques*, Londres, 2010

**812. La nouvelle pénalité et le systématisme pénal.** L'analyse chronologique<sup>2206</sup> du processus d'extension et de diversification des possibilités de la réponse pénale au cours des dernières décennies montre que la préoccupation de mieux répondre à l'évolution de la délinquance et de la criminalité s'accompagne, en arrière-plan, de courants de pensée qui prônent, notamment, la systématisme de la réaction sociale, par le biais du système pénal, à tout acte de délinquance quelle qu'en soit sa gravité. La théorie dite de « la tolérance zéro »<sup>2207</sup> ou celle dite de « la vitre brisée »<sup>2208</sup> dont elle serait l'application, est l'un de ces courants de pensée qui ont marqué les outils de la répression pénale. En même temps que s'est affirmé ce systématisme pénal, a été encouragée et mise en œuvre, une politique d'individualisation de la réponse pénale<sup>2209</sup>. Mais, pour que ce systématisme pénal et cette individualisation de la réponse pénale puissent se traduire de manière effective dans le fonctionnement de la justice pénale, le procès pénal lui-même s'est vu assigner d'autres fonctions que la simple rétribution des actes commis. Désormais, le procès pénal vise, prioritairement, tantôt à sanctionner l'auteur du délit, tantôt, à favoriser son adhésion à la décision judiciaire, tantôt à simplifier le processus de traitement de l'infraction. Le constat de la transformation du procès pénal dans sa forme, dans ses finalités et dans ses modalités de mise en œuvre révèle l'une de ces « révolutions silencieuses »<sup>2210</sup> à l'œuvre dans le système pénal. Ces évolutions sont la marque de la nouvelle rationalité du système pénal dans laquelle le rôle et la place des acteurs connaissent également des transformations.

---

<sup>2206</sup> Cf. Philippe POUGET, « La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal*, novembre 2013, pp573-575

<sup>2207</sup> Quentin CONVARD, « La politique de tolérance zéro à New York dans les années 1990 » *Bulletin de l'Institut Pierre RENOUVINI*, 2012 (N°35), p19-30 ; V. aussi Laurent MUCCHELLI, « La politique de la tolérance zéro : les véritables enseignements de l'expérience new-yorkaise », *Hommes & libertés*, 2002, n°120, p.38-40 ; Jacques de MAILLARD et Tanguy Le GOFF, « La tolérance zéro en France. Succès d'un slogan, illusion d'un transfert », *Revue française de science politique*, vol. LIX, n°4, 2009 (Vol. 59), p. 655-679

<sup>2208</sup> Idem

<sup>2209</sup> La dernière circulaire de politique pénale de la garde des sceaux en date du 21 mars 2018 (CRIM - 2018-0023-P-13) prône la diversification de la réponse pénale, dans la continuité de la précédente circulaire en date du 19 septembre 2012 qui établissait un lien direct entre diversification des modalités de la réponse pénale et individualisation de l'orientation de la procédure, JORF n°0243 du 18 octobre 2012 page 16225

<sup>2210</sup> Jean-Paul JEAN, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses - Dossier : Vers une réforme de la justice pénale », *Regard sur l'actualité* n°357 – pp 8-22, La documentation française, 2010

**813. Une nouvelle philosophie pénale.** Le choix des modes alternatifs de poursuites correspond aussi à une philosophie pénale, dont les circulaires de politique pénale du 19 septembre 2012 et du 21 mars 2018, en tant que cadre opérationnel de l'action publique, constituent les dernières traductions officielles. Les principes de cette philosophie de l'action répressive sont : l'individualisation et la graduation de la réponse pénale et la systématisation de la réponse pénale. A côté de la rétribution comme fonction traditionnelle du procès pénal, se sont consolidées les fonctions de participation et de restauration. Sans être ni cloisonnés si exclusifs, ces modèles de procès fonctionnent en cohabitation. Ainsi, dans un même dossier de trafic de stupéfiant, il n'est pas rare de voir concomitamment mises en œuvre des procédures impliquant des comparutions devant la juridiction de jugement en la forme ordinaire pour les têtes de réseau, des renvois en CRPC pour des échelons intermédiaires et des procédures d'ordonnances pénales pour les simples usagers.

**814. Les racines historiques de la diversification du procès pénal.** S'il apparaît clairement établi que le procès pénal a été construit sous un mode uniforme au cours de la période dite moderne ou classique et, particulièrement depuis l'entrée en vigueur du code d'instruction criminelle de 1808, des travaux de l'historiographie contemporaine ont mis en évidence le caractère pluriel du procès pénal à d'autres périodes de l'histoire de la justice pénale. Il en est ainsi de la mise en lumière, par Mario SBRICCOLI <sup>2211</sup>, de la cohabitation et de l'interpénétration d'une « justice négociée et d'une justice hégémonique » pour la période « de la fin du moyen âge à la période moderne ». Cet éclairage historique montre à quel point l'essence du procès pénal contemporain se révèle, au-delà de l'imbrication de la justice avec l'évolution des structures de l'Etat<sup>2212</sup>, dans les transformations profondes qui traversent la société ainsi que ces représentations de la justice pénale<sup>2213</sup>.

**815. Le procès pénal transformé.** Le rôle de chaque acteur du système pénal se trouve

---

<sup>2211</sup> Cf. Massimo MECCARELLI, « La dimension doctrinale du procès dans l'histoire de la justice criminelle : La leçon historiographique de Mario SBRICCOLI », *Crime, Histoire & Sociétés* [en ligne], Vol.13, n°1, mis en ligne le 01 mars 2012, consulté le 25 septembre 2012.

<sup>2212</sup> Jean-Pierre ROYER, « Préambule en forme rétrospective : Peut-on changer la Justice sans changer l'Etat ? », in L. CADIET et L. RICHER (sous la dir.), *Réforme de la Justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003

<sup>2213</sup> Noëlle LANGUIN, « Les représentations sociales de la justice pénale : une trilogie », *Déviante et Société*, 2/2004 (Vol. 28), pp.159-178

bouleversé et reconfiguré. Des mécanismes de délégation<sup>2214</sup> implicites ou explicites en faveur des acteurs périphériques du système (délégués du procureur, médiateurs pénaux, officiers de police judiciaire, associations...) se sont mis en place. En termes systémiques et suivant l'analyse développée par Dan KAMINSKI, le parquet est le principal bénéficiaire de ce mouvement d'élargissement des outils de la réponse pénale et, notamment, des procédures dites alternatives. Celles-ci lui confèreraient désormais une véritable investiture dans l'administration de la réponse pénale qui ne manque pas de susciter quelques réserves. « Ce magistrat du parquet est ainsi devenu aujourd'hui, le premier “juge” pénal, au terme d'une évolution à laquelle il a lui-même contribué et à l'occasion de laquelle il a fait montre d'une remarquable capacité de changement », selon Marc ROBERT<sup>2215</sup>. Mais, de fait, « devenu juge sans tribunal, doté de pouvoirs étendus sans la contrepartie des garanties offertes au justiciable »<sup>2216</sup>, le parquet concentrerait des pouvoirs étendus sans offrir les garanties requises en termes d'impartialité et d'effectivité des droits de la défense. Cette critique, bien qu'excessive, reflète néanmoins la considération de la place centrale tenue par le parquet dans le traitement des infractions pénales ainsi que les limites que révèle son statut organique. Cette évolution a installé le procureur de la République et le parquet dans le rôle, non seulement de « gare de triage »<sup>2217</sup> ou de « tour de contrôle »<sup>2218</sup> du système pénal, mais surtout dans celui de maître d'œuvre de la répression pénale. En effet, c'est le ministère public qui ordonne et qui organise le traitement des procédures pénales. Ce rôle central s'inscrit dans une triple logique de maîtrise du système, d'intégration informatique poussée et d'appropriation des outils managériaux appliqués au traitement judiciaire de la délinquance. Dans le bilan entre « les perdants et les gagnants »<sup>2219</sup>, c'est l'office du juge<sup>2220</sup> pénal qui se trouve redéfini et, d'une

---

<sup>2214</sup>Virginie GAUTRON, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champs pénal/Pénal field* [en ligne], Vol XI/2014, mise en ligne le 24 janvier 2014 URL : <http://champpenal> ; [revues.org/8715](http://revues.org/8715) ; DOI

<sup>2215</sup>Marc ROBERT, « Les propositions du rapport Léger : point de vue d'un “parquetier” », *AJ Pénal* 2009 p.393

<sup>2216</sup>Dan KAMINSKI, « Deux leviers d'articulation de l'ordre social et de la répression pénale : les cibles et les procédures », in René LEVY, L. MUCCHIELLI, R. ZAUBERMANN (sous la dir. de), *Crime et insécurité : Un demi-siècle de bouleversements, Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan, p.238

<sup>2217</sup>Christian MOUHANNA, Benoît BASTARD, *Une justice dans l'urgence: Le traitement en temps réel des affaires pénales*, PUF 2007

<sup>2218</sup>Philip MILBURN, Christian MOUHANNA, « Présentation », *Droit et société*, 1/2010 (n° 74), p. 7-16.

<sup>2219</sup>Gaëtan DI MARINO, « La redistribution des rôles dans la phase préparatoire du procès pénal », in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire, Mélanges offerts à Jean PRADEL*, Editions CUJAS, 2006, p.317

certaine manière, élargi. Il reste un juge jugeant, mais il est aussi devenu un juge homologateur et un juge valideur. La place de la victime s'affermi, même si son rôle reste en retrait<sup>2221</sup>.

**816. Le renouvellement de la théorie de la poursuite.** L'importance acquise, dans les approches nouvelles du procès pénal, par les notions de « réponse pénale », de « schéma d'orientation », de « poursuites alternatives », « d'alternative aux poursuites » et de « politique pénale », renouvelle la perception, les finalités et les modalités de la mise en œuvre de l'action publique. Si, selon les termes de l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale, l'action publique tendrait toujours à l'application des peines<sup>2222</sup>, il faut constater que les modalités de la réponse judiciaire aux infractions ont connu des transformations tant dans leur nature que dans leur diversité<sup>2223</sup>. Les actes de poursuite sont devenus, tantôt, des actes unilatéraux du procureur de la République traduisant le prévenu devant la juridiction de jugement ou tendant à lui infliger une sanction sans aucun débat contradictoire, tantôt, des actes négociés impliquant l'adhésion du prévenu au processus et à la sanction envisagée. Le vieux principe de « *l'opportunité des poursuites est donc transformée en opportunité du mode de poursuite*, car la réponse pénale tend à devenir obligatoire, mais selon des modes de plus en plus variés. »<sup>2224</sup> Sous le poids conjugué des impératifs du procès équitable et de la recherche de l'efficacité, l'action du procureur de la République obéit également aux principes de graduation de la réponse pénale, d'impartialité et de proportionnalité. Comme le soulignent Virginie GAUTRON et Jean-Noël RETIERE, « les politiques pénales nationales et locales ont initié de nouveaux modes de traitement des délits adaptés à la culture processuelle française mais visant à systématiser, à

---

<sup>2220</sup> Institut des hautes études sur la justice (IHEJ), *La prudence et l'autorité - L'office du juge au XXI<sup>e</sup> siècle*, Rapport à la ministre de la justice, garde des sceaux, mai 2013

<sup>2221</sup> Philippe BONFILS, « La participation de la victime au procès pénale, une action innommée », in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire, Mélanges offerts à Jean PRADEL*, Editions CUJAS, 2006, p.179

<sup>2222</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale : « L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi.

Cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code. »

<sup>2223</sup> Vincent LESCLOUS, « Le procureur : du mécanicien de la poursuite pénale à l'architecte d'un traitement social, une fonction judiciaire républicain », *Droit pénal* - Juin 2013 - n° 6

<sup>2224</sup> Florence AUDIER, Maya BEAUVALLET, Eric-Guy MATHIAS, Jean-Luc OUTIN, Muriel TABARIES, *Le métier de procureur de la République ou le paradoxe du parquetier moderne*, juin 2007, Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de Recherche Droit et Justice

accélérer et à graduer la répression des infractions... »<sup>2225</sup> Le juge saisi intervient, pour sa part, tantôt pour juger selon le mode traditionnel, tantôt pour autoriser, homologuer ou valider.

**817. Les perspectives ouvertes.** Au terme de la longue évolution qui, en quatre décennies, a transformé la manière dont le système pénal prend en charge le traitement des délits constatés, plusieurs questions et autant de perspectives s'ouvrent. Les plus marquants de ces questionnements sont : la mise en cohérence des modalités de la réponse pénale et la construction d'un procès numérique.

**818. Vers un nouveau modèle unique de traitement des infractions pénales ?** Dans sa thèse portant sur le « plaider-coupable » Akila TALEB relève qu'« ... un mouvement tendant à l'unification des modèles de justice pénale se dégage autour de la notion de “plaider coupable” d'abord, en raison d'un mouvement d'eupéanisation du procès pénal qui se manifeste par l'abandon d'un formalisme ritualisé au profit d'un formalisme procédural, ensuite, en raison de l'évolution des relations qu'entretiennent les systèmes français et anglais à l'égard respectivement des modèles inquisitoire et accusatoire. Ces modèles sont progressivement évincés au profit des modèles développés par H.L. Packer : d'un côté, la lutte contre la criminalité (*crime control*) et de l'autre, le respect de légalité procédurale et des libertés individuelles (*due process of law*). »<sup>2226</sup> Ce constat d'un mouvement de convergence des modèles vers une uniformisation autour du mécanisme du plaider-coupable doit être nuancé. S'il est vrai que la logique de simplification et d'adhésion inhérente à la procédure du plaider-coupable tend à s'élargir comme en attestent tout autant l'élargissement successif du champ de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)<sup>2227</sup>, que la mise en place des nouvelles transactions pénales, voire la forfaitisation du traitement de certains délits, il est vrai aussi que ce mouvement s'accompagne du maintien des modes traditionnels de jugement des délits. Le scénario tangible de l'évolution en cours du procès pénal est celui d'une pluralité. Pour autant, il faut bien reconnaître que le schéma du procès pénal préconisé par le rapport

---

<sup>2225</sup> Virginie GAURON, Jean-Noël RETIERE, « Le traitement pénal aujourd'hui : juger ou gérer ? – Présentation du dossier », *Droit et Société* 2014/88, p.579

<sup>2226</sup> Akila TALEB, « Les procédures de reconnaissance préalable de culpabilité : étude comparée des justices pénales française et anglaise », *RSC* 2014 p.886

<sup>2227</sup> Initialement circonscrite aux délits punis de cinq ans au plus, la procédure de CRPC est désormais applicable, depuis la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011, à tous les délits, à l'exception de quelques-uns expressément énumérés par les articles 495-7 et 495-16 du code de procédure pénale

LEGER en ce qui concerne l'extension à la matière criminelle de la procédure de plaider-coupable n'a pas encore atteint son point d'aboutissement.

**819. La mise en cohérence du système de la réponse pénale.** L'un des questionnements sur les évolutions en cours, ainsi que la perspective de réforme qui l'accompagne, concernent la mise en cohérence formelle et substantielle des dispositifs qui organisent les modes de poursuite. Sur le plan formel, il s'agit de rassembler dans un chapitre ou titre unique du code de procédure pénale tous les mécanismes éclatés<sup>2228</sup> dans différents titres et chapitres qui fixent le régime de chaque modalité de réponse pénale. L'enjeu principal est de les rendre lisibles en les inscrivant dans un intitulé unique traitant « de la réponse pénale ». Sur le plan substantiel, il s'agit de coordonner les différents paliers de la réponse pénale en recherchant une cohérence entre chaque niveau. L'objectif est de construire un schéma procédural de la réponse pénale associant les alternatives aux poursuites et les poursuites proprement dites. Le but de cette mise en cohérence est d'harmoniser le recours aux différentes réponses pénales sur l'ensemble du territoire national, sans compromettre la faculté d'adaptation reconnue à chaque parquet dans le cadre de sa politique pénale. Le succès de cette mise en cohérence dépend, sur le plan de sa mise en œuvre effective, de la nécessité de reconnaître à chaque parquet la possibilité de construire et de rendre compte un schéma d'orientation.

**820. Les apports prévisibles du parquet européen.** La création du parquet européen laisse entrevoir des avancées, non seulement en matière de répression des atteintes aux intérêts financiers de l'Union pour laquelle il est institué, mais aussi, en termes de modèle de justice pénale qui pourra avoir un impact sur l'évolution du système français des poursuites. Le règlement du 12 octobre 2017 offre des éléments de lecture sur l'organisation et le fonctionnement du parquet européen.

**821. L'indépendance du parquet européen.** Premièrement, le règlement européen définit le parquet européen comme un organe indépendant de l'Union dont l'indépendance fonctionnelle est garantie. Le paragraphe 16 du préambule du règlement indique que « puisque le Parquet européen doit être investi de pouvoirs d'enquête et de poursuite, il convient de mettre en place

---

<sup>2228</sup> Les alternatives aux poursuites sont régies par les articles 41-1 et suivants CPP. La saisine du juge d'instruction est fixée à l'article 80 CPP, les articles 388 et suivants traitent des modes traditionnels de poursuite. Les procédures dites simplifiées (ordonnance pénale, CRPC) sont régies par les articles 495 et suivants du code de procédures pénale.

des garde-fous institutionnels pour garantir son indépendance ainsi que son obligation de rendre des comptes aux institutions de l'Union.». Le paragraphe 1 de l'article 6 du règlement dispose, pour sa part, que : « le Parquet européen est indépendant. Le chef du Parquet européen, ses adjoints, les procureurs européens, les procureurs européens délégués, le directeur administratif ainsi que le personnel du Parquet européen, dans l'exercice des fonctions qui leur sont dévolues par le présent règlement, agissent dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble, au sens de la législation, et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucune personne extérieure au Parquet européen, d'aucun État membre de l'Union européenne, ou d'aucune institution, d'aucun organe ou organisme de l'Union. Les États membres de l'Union européenne et les institutions, organes et organismes de l'Union respectent l'indépendance du Parquet européen et ne cherchent pas à l'influencer dans l'exercice de ses missions. » Dans le contexte du débat relatif à la réforme du statut du parquet français, cette affirmation nette de l'indépendance du parquet européen conforte les positions en faveur d'une indépendance du parquet à la française<sup>2229</sup>. Cette affirmation d'indépendance est d'autant plus inspiratrice, pour les évolutions possibles du parquet français que, le parquet européen a emprunté plusieurs caractéristiques au parquet français.

**823 Le parquet européen indivisible et hiérarchisé.** En dépit de son organisation à double échelon territorial : central et local dans les états membres, le parquet européen est conçu comme un organe indivisible et hiérarchisé. Le paragraphe 21 du préambule du règlement du 12 octobre 2017 dispose que « ... le Parquet européen devrait être un organe indivisible de l'Union fonctionnant comme un parquet unique. Le niveau central se compose du chef du Parquet européen, qui est le chef du Parquet européen dans son ensemble et le chef du collège des procureurs européens, des chambres permanentes et des procureurs européens. Le niveau décentralisé est constitué des procureurs européens délégués affectés dans les États membres. » L'article 8, paragraphes 1 et 2 précise en disposant que « le Parquet européen est un organe indivisible de l'Union fonctionnant comme un parquet unique à structure décentralisée. Le Parquet européen est organisé en double niveau: central et décentralisé ».

---

<sup>2229</sup>Jérôme ROUX, « Le parquet au milieu du gué », *AJDA* 2018, p. 509 ; Didier BOCCON-GIBOD, « Pour une vraie réforme statutaire du parquet », *AJ pénal* 2017, p. 381 ; Paul CASSIA, « L'article 20 de la Constitution, marqueur de la dépendance des magistrats du parquet ? », *Recueil Dalloz* 2018 p.1 ; « Magistrats du parquet (indépendance) : constitutionnalité du régime – Conseil constitutionnel 8 décembre 2017 », *Recueil Dalloz* 2017 p.2485

**822. Le parquet européen auteur d'une politique pénale.** Le parquet européen indépendant définit et met en œuvre sa propre politique pénale. Le paragraphe 25 du préambule du règlement du 12 octobre 2017 rappelle que le collège du parquet européen dispose du pouvoir de « prendre des décisions sur des questions stratégiques, notamment la définition des priorités et de la politique du Parquet européen en matière d'enquêtes et de poursuites, ainsi que sur des questions générales soulevées par des dossiers particuliers, concernant par exemple l'application du présent règlement, la bonne mise en œuvre de la politique du Parquet européen en matière d'enquêtes et de poursuites ou des questions de principe ou revêtant une importance significative pour le développement d'une politique cohérente du Parquet européen en matière d'enquêtes et de poursuites.» L'article 9, paragraphe 2<sup>2230</sup>, du règlement confirme cette compétence en matière de définition d'une politique pénale du parquet européen.

Ces caractéristiques du parquet européen s'avèrent être très proches de celles du parquet français. Elles pourraient favoriser l'émergence de coopérations judiciaires entre les deux systèmes.

**823. Pour le procès pénal numérique.** Les articles 20 et 21 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique « ont étendu le champ de l'open data » aux décisions de justice. Une mission d'étude et de préfiguration de l'open data judiciaire a été lancée en mai 2017 sous la présidence de Monsieur le professeur Loïc CADIET. La mission a rendu son rapport le 9 janvier 2018<sup>2231</sup>. L'intérêt manifesté par la Chancellerie pour la question du numérique judiciaire illustre le constat, désormais évident, que la révolution numérique doit jouer un rôle dans la manière dont la justice pénale conçoit et organise le traitement des

---

<sup>2230</sup> Article 9, (2) : « Le collège se réunit régulièrement et est chargé du suivi général des activités du Parquet européen. Il adopte des décisions sur des questions stratégiques, ainsi que sur des questions générales soulevées par des dossiers particuliers, notamment en vue d'assurer la cohérence et l'efficacité, dans l'ensemble des États membres, de la politique du Parquet européen en matière de poursuites, ainsi que sur d'autres questions visées dans le présent règlement. Le collège ne prend pas de décisions opérationnelles portant sur des dossiers particuliers. Le règlement intérieur du Parquet européen définit les modalités de l'exercice des activités de suivi général par le collège et de l'adoption des décisions sur des questions stratégiques et générales en vertu du présent article. »

<sup>2231</sup> Loïc CADIET, *L'open data des décisions de justice, Mission d'étude et de préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice*, Rapport à Madame la Garde des Sceaux, ministre de la Justice, novembre 2017, 206 pages. [http://www.justice.gouv.fr/publication/open\\_data](http://www.justice.gouv.fr/publication/open_data)

infractions et, dans la manière dont elle construit sa relation au justiciable. Il s'agit d'abord d'une préoccupation en termes d'efficacité du système, c'est-à-dire d'accessibilité, de qualité et d'efficience de la justice pénale. Comme le souligne le rapport 2016 de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) : « afin d'améliorer la rapidité et l'efficacité, des procédures en ligne pour le traitement de certaines catégories de demandes sont de plus en plus élaborées et appliquées dans différents pays européens. Ceci est une tendance qui doit attentivement être surveillée dans les années à venir »<sup>2232</sup>. Mais, il s'agit surtout d'un enjeu pour l'entrée de la justice dans la civilisation du numérique.<sup>2233</sup> L'intérêt que suscite le procès numérique est tel que la garde des sceaux a placé « la transformation numérique » au cœur de ces « chantiers de la justice »<sup>2234</sup>. Dans sa circulaire de politique pénale en date du 21 mars 2018, elle annonce sa volonté de « construire une procédure pénale numérique depuis le dépôt de plainte jusqu'à son traitement juridictionnel. » Ainsi, le procès pénal numérique se trouve inscrit dans l'agenda politique de la construction du « service public numérique de la justice ». Les travaux se multiplient qui décryptent les apports du numérique<sup>2235</sup>. En particulier, la Mission de Recherche Droit et Justice a lancé plusieurs appels à projet sur le sujet du numérique<sup>2236</sup>.

**824. Le défi de la construction d'un procès pénal numérique.** Au-delà des contraintes technologiques, la plate-forme qui sera choisie devra concilier et adapter les principes traditionnels du procès pénal au contexte numérique. Par exemple, il faudra préserver la présomption d'innocence tout en facilitant l'accès à distance aux données de la procédure. Il faudra aussi réorganiser les relations informelles qui se nouent, quotidiennement avant, pendant et après le procès, entre les différents acteurs du procès et, en particulier, entre magistrat, greffier et avocat. Forcément, le nouveau procès numérique devra aménager les conditions

---

<sup>2232</sup> CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens - Efficacité et qualité de la justice, Les études de la CEPEJ n°23*, édition 2016 (données 2014), p.243

<sup>2233</sup> Jean-Paul LAFRANCE, *Promesses et mirages de la civilisation numérique*, LIBER, 2018

<sup>2234</sup> Ministère de la Justice, « Chantiers de la Justice, Transformation numérique », rapport de Jean-François BEYNEL et Didier CASAS, janvier 2018, 36 pages. [http://www.justice.gouv.fr/publication/chantier\\_justice](http://www.justice.gouv.fr/publication/chantier_justice)

<sup>2235</sup> Institut Montaigne, *Faites entrer le numérique*, Rapport novembre 2017, 104 pages.

<sup>2236</sup> Mission de Recherche Droit et Justice, *Droit, justice et numérique*, appel à projet, 2016 – 2017 ; GODEFROY Lémy, LEBARDON Frédéric, LEVY-VEHEL Jacques, *Comment le numérique transforme le droit et la justice par de nouveaux usages et un bouleversement de la prise de décision. Anticiper les évolutions pour les accompagner et les maîtriser*, projet en cours ;

d'exercice des droits de la défense. Le rôle du juge, lui-même, devra être redéfini. Les modes de poursuite constituent l'une des dimensions de ce bouleversement annoncé.

**825. Le parquet européen en marche pour un procès numérique ?** Le paragraphe 47 du règlement du Conseil européen du 12 octobre 2017 indique que « les travaux du Parquet européen devraient en principe être effectués sous une forme électronique. Le Parquet européen devrait mettre en place, détenir et gérer un système de gestion des dossiers. Les informations figurant dans le système de gestion des dossiers devraient comprendre les informations reçues au sujet d'infractions éventuelles relevant de la compétence du Parquet européen, ainsi que les informations provenant des dossiers, même lorsque ceux-ci ont été clos. Lorsqu'il met en place le système de gestion des dossiers, le Parquet européen devrait veiller à ce que celui-ci lui permette de fonctionner comme un parquet unique, au sein duquel les dossiers gérés par les procureurs européens délégués sont à la disposition du Bureau central afin que ce dernier puisse exercer ses missions de prise de décisions, de supervision, de direction et de surveillance ». Il est difficile de tirer de ces dispositions la conclusion que le parquet européen s'engage dans la mise en œuvre d'un procès numérique. Toutefois, l'inscription de cet objectif de gestion et de traitement numérique des dossiers est un signal qui laisse présager des évolutions dont le parquet français pourrait s'inspirer à court ou moyen terme.



## BIBLIOGRAPHIE

---

### I – OUVRAGES GENERAUX : traités, cours et manuels

- AMBROISE-CASTEROT Coralie, *Procédure pénale*, 2è éd. Gualino 2009
- AMBROISE-CASTERO Coralie et BONFILS Philippe, *Procédure pénale*, PUF, 2011
- BECCARIA, *Des délits et des peines*, réimp., Flammarion, 2006
- BERGEL Jean-Louis, *Théorie générale du droit*, deuxième édition, 5è édition, Dalloz 2012,
- BERRIAT-SAINT-PRIX, *Traité de la procédure des tribunaux criminels (suite de l'instruction criminelle préjudiciaire)*, Tome premier, Imprimerie et Librairie générale de la Jurisprudence – COSSE, Imprimeur-Editeur, 1854
- BOULOC Bernard, *Procédure pénale*, 26è éd. Dalloz 2017
- BOULOC Bernard et MATSAPOULOU Hiritini, *Droit pénal général et procédure pénale*, 17è éd. SIREY 2009
- BOULOC B. et MATSOPOULOU H., *Droit pénal et procédure pénale*, Sirey, coll. Intégral concours, 20ème éd. 2016
- BUISSON Jacques GUINCHARD Serge, *Procédure pénale*, LexisNexis, 10è éd. 2014
- CADIET Loïc (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004
- CADIET Loïc, JEULAND Emmanuel, *Droit judiciaire privé*, 10ème Edition, LexisNexis, 2017,
- CADIET Loïc, Normand Jacques, AMRANI MEKKI Soraya, *Théorie générale du procès*, 2è édition, PUF 2013
- CANTO-SPERBER Monique (dir.), *Dictionnaire d'éthique et de philosophie morale*, PUF, 1996,
- Christine LAZERGES, *Introduction à la politique criminelle*, L'Harmatan, 2000
- CONTE Philippe, MAISTE du CHAMBON, *Procédure pénale*, 5èd. Armand Colin, 2012
- DEBOVE Frédéric, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, PUF, 2018

- DEBOVE F. et FALLETTI F., DUPICE. E., *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, PUF, coll. Major, 6ème éd., 2016.
- DELMAS-MARTY Mireille, *Les grands systèmes de politique criminelle*, PUF, 1992
- DELMAS-MARTY Mireille, *Modèles et mouvements de politique criminelle*, Economica, 1983
- DESPORTES Frédéric, LAZERGES-COUSQUER Laurence, *Traité de procédure pénale*, Economica, 3è éd. 2013
- DREYER E., MOUYSSSET O., *Procédure pénale*, LGDJ, coll. Cours, 2016.
- DUCHESNE Emile, *Table analytique des arrêts rendus par la cour de cassation en matière criminelle*, T1 – N°45, Imprimerie Impériale, MDCCCLVII
- DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, t. 2, Sirey, 1923
- ESMEIN Adhémar, *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire, depuis le XIIIe siècle*, Editions Panthéon Assas, 2010
- FILANGIERI Gaetano, *La science de la législation*, Vol. II, traduit de l'italien par J.A. GAUVAIN GALLOIS – Chez DUFART Imprimeur-Libraire, 1840
- FOURMENT François, *Procédure Pénale*, Paradigme publications universitaires, 15ème éd. 2017
- FOURMENT François, *Procédure pénale 2009-2010*, 10è éd. Paradigme, 2009
- FOYER Jean, *La justice pénale en France*, Académie des sciences morales et politiques, 1996
- FRANCHIMON Michel, JACOBS Ann, MASSET Adrien, *Manuel de procédure pénale*, LARCIER, 2012
- GARE T. et GINESTET C., *Droit pénal et procédure pénale*, Dalloz, Coll Hypercours, 9ème éd., 2016.
- GARRAUD René, *Précis de droit criminel*, 11è édition, Recueil Sirey, 1912
- GARRAUD R., *Précis de droit criminel comprenant l'explication élémentaire de la partie générale*, L. LAROSE, 1881

- GARRAUD René, *Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale*, Librairie de la société du Recueil J.-B. SIREY et du Journal du Palais, Paris 1907
- GARRAUD René, *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, L. LAROSE et FORCEL, 1888
- GIUDICELLI André, JEAN Jean-Paul, Michel MASSE (dir), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*, Paris, PUF, 2009.
- GRAVENARD (le) J. M., *Traité de la législation criminelle en France*, T1, 3<sup>e</sup> éd. V. Charles-Bechet, 1830
- GRIOLET Gaston et VERGE Charles (dir.), *Code pénal et code d'instruction criminelle annotés d'après la doctrine et la jurisprudence*, Bureau de la jurisprudence générale DALLOZ, 9<sup>ème</sup> éd. 1909
- GUILLOT Adolphe, *Des principes du nouveau code d'instruction criminelle (Discussion du projet et commentaire de la loi)*, Paris L. LAROSE et FORCEL, 1884
- GUILLOT Adolphe, *Des principes du nouveau code de l'instruction criminelle*, Larose et Forcel, 1880
- GUINCHARD S., BANDRAC M., LAGARDE X., et DOUCHY M., *Droit processuel, droit commun et droit comparé du procès équitable*, 5<sup>è</sup>éd. Dalloz 2009
- GUINCHARD Serge et BUISSON Jacques, *Procédure pénale*, 10<sup>e</sup> édition, LexisNexis, 2014
- HELIE Faustin, *Leçons de droit criminel*, COTILLON et Cie, Librairie du Conseil d'Etat, 1876
- HELIE Faustin, *Traité de l'instruction criminelle ou théorie du code d'instruction criminelle*, Tome premier, 2<sup>ème</sup> édition, Henri PLON, Imprimeur Editeur, 1866
- HERZOG-EVANS Martine, *Procédure pénale*, 6<sup>e</sup> éd. Vuibert, 2015
- JACOPIN S., *Procédure pénale*, Montchrestien, coll. Focus droit, 2005
- LABORDE A., *Cours élémentaire de droit criminel conforme au programme des facultés de droit*, éd. A. ROUSSEAU, Paris 1891

- LARGUIER Jen, CONTE Philipe, *Procédure pénale*, Dalloz, coll. Mémentos, 23e éd. 2016
- LEGRAVEREND J. M., *Traité de la législation criminelle en France*, Paris CHARLES-BECHET, 1830
- LEROY J., *Procédure pénale*, LGDJ, 5ème éd., 2017.
- LEVY René, MUCCHELLI Laurent, ZAUBERMAN Renée (dir.), *Crime et insécurité : Un demi-siècle de bouleversements – Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan 2007
- LONG M. WEIL P., BRAIBANT G., DEVOLVE P., GENEVOIS B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 9è éd. Sirey 1991
- MAILLARD Louis, *Etude historique sur la politique criminelle*, L. Larose, 1899
- MANGIN Jean-Henri, *Traité de l'action publique et de l'action civile en matière criminelle*, NEVE, Librairie de la cour de cassation, 1837
- MATHIAS Eric, *Procédure pénale*, 5è éd. Boréal, 2014
- MERLE Roger, VITU André, *Traité de droit criminel*, 5è éd. Editions CUJAS, 2001
- MORIZOT-THIBAUT Charles, *De l'instruction préparatoire – Etude critique du code d'instruction préparatoire*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1906
- MUJART DE VOUGLANS (Pierre-François), *Les lois criminelles de France dans leur ordre naturel*, Chez MERIGOT le Jeune, Libraire ; CRAPART, Libraire ; Benoît MORIN, Imprimeur-Libraire, Paris, 1780
- NORMAND A., *Traité élémentaire de droit criminel*, Librairie COTILLON, 1896
- PEROT Roger, *Institutions juridictionnelles*, 14è éd. Montchrestien 2017
- *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014
- PRADEL J. et VARINARD A., *Les grands arrêts de la procédure pénale*, 9è éd., Dalloz, 2016
- PRADEL Jean, *Procédure pénale*, Editions CUJAS, 19è édition, 2017
- RASSAT Michèle-Laure, *Procédure pénal*, Ellipses, 2017

- RASSAT Michèle-Laure, *Manuel de procédure pénale*, PUF, coll. Droit fondamental, 1<sup>ère</sup> éd. 2002
- RENAULT-BRAHINSKY, *Procédure pénale : la poursuite, l'enquête et l'instruction, le jugement, le mineur*, 18<sup>e</sup> édition Gualino 2017
- ROUSSEAUD DE LACOMBE Guy (DU), *Traité des matières criminelles, suivant l'ordonnance du mois d'août 1670, et les Edits, déclaration du Roi, Arrêts et Règlements intervenus jusqu'à présent*, 7<sup>e</sup> édition, Chez Théodore LE GRAS, Paris, 1768
- ROUSSEL G., *Procédure pénale*, Vuibert, 7<sup>ème</sup> éd. 2016/2017
- ROYER J.-P., JEAN J.-P., DURAND B., DERASSE N., DUBOIS B. (dir.), *Histoire de la justice en France*, PUF, 2010
- SOYER Jean-Claude, *Manuel de droit pénal et de procédure pénale*, LGDJ, 21<sup>e</sup> éd. 2012
- VALETTE V., *Procédure pénale*, Ellipses, 2005
- VARINARD André et autres, *Institutions juridictionnelles*, 12<sup>e</sup> éd. Dalloz 2013
- VERGES Etienne, *Procédure pénale*, Lexis-Nexis, coll. Objectif droit cours, 5<sup>ème</sup> éd., 2017.
- VERNY Edouard, *Procédure pénale*, Dalloz, coll. Cours, 5<sup>ème</sup> éd., 2016
- VOGEL G, *Lexique de procédure pénale* 3<sup>e</sup> éd. LARCIER 2009
- WALINE Marcel, *Droit administratif*, Sirey 1963

## **II – OUVRAGES SPECIALISES : Thèses et monographies**

- ACKERMANN Werner et BASTARD Benoît, *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, LGDJ, Paris 1993
- ALLINE Jean-Pierre, *Gouverner le crime : les politiques criminelles françaises de la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle. Le temps des doutes, 1920-2004*, T2, L'Harmattan

- ANCELOT Lydie, *L'analyse économique du plaider coupable : Application à la procédure française de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, Thèse pour l'obtention du grade de Docteur ès Sciences Economiques, Université Nancy II - novembre 2009
- BASTARD Benoît, MOUHANNA Christian, *Une justice dans l'urgence : le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, PUF, 2007
- BAUER Alain, Christophe SOULLEZ, *Les politiques publiques de sécurité*, PUF 2011
- BAUFFRES Eymard (de), *Etude de la mise en mouvement de l'action publique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours*, Thèse pour le doctorat, Faculté de droit de Toulouse, Imprimerie Saint-Cyprien, 1895
- BLASQUEZ Pascal et BLASQUEZ Guillaume, *Le management dans les services judiciaires*, Berger-Levrault, 2017
- BERTHIER L. et PAULIAT H., *Administration et gestion des systèmes judiciaires en Europe*, OMIJ, EA 3177, Université de Limoges
- BINET-GROSCLAUDE Aurélie, *L'avant procès pénal*, Thèse Paris I, 2008
- BOURGOIN Nicolas, *La révolution sécuritaire (1976-2012)*, CHAMP SOCIAL, 2013
- BOURS Jean-Pierre, *Juges et assassins*, Fleuve noir, 1994
- BRUSCHI Christian (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>e</sup> siècle*, PUF, 2002
- BRUSCHI Christian, *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>e</sup> siècle*, Ronéo, 2001
- BÜCK Valentine, *L'influence des cours constitutionnelles sur la politique pénale. Etude comparée France-Espagne*, LGDJ 2002
- CADIET Loïc, RICHER Laurent (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003
- CADIET Loïc, JEAN Jean-Paul et PAULIAT Hélène (dir.), *Mieux administrer pour mieux juger*, IRIS Editions, 2014
- CARBASSE Jean-Marie (dir.), *Histoire du parquet*, Paris, PUF, 2002
- CARNOT Joseph-Fr, *De l'instruction criminelle*, NEVE, éd. 1829 T1

- CERE Jean-Paul, *Procédure pénale d'exception et droits de l'homme*, l'Harmattan, 2011
- CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 5<sup>e</sup> édition, 2017
- CHRISTIN Angèle, *Comparution immédiate : enquête sur une pratique judiciaire*, La découverte 2008
- COLSON Renaud et FIELD Steward, *Les transformations de la justice pénale. Une comparaison franco-anglaise, The Transformation of Criminal Justice. Comparing France with England and Wales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Bibliothèques de droit », 2011
- COLSON Renaud, *La fonction de juger – Etude historique et positive*, Presse universitaire de la faculté de de droit de Clermont-Ferrant – LGDJ, 2006
- COMMAILLE Jacques, KALUSZYNSKI Martine, (dir.), *La fonction politique de la justice*, La découverte/PACTE, 2007
- Cour de cassation (sous l'égide de), *La procédure pénale en quête de cohérence* : Dalloz-Sirey 2<sup>e</sup> éd. 2008
- DANET J. et GRUNVALD S., *La composition pénale, une première évaluation*, L'Harmattan 2004
- DANET Jean (coord.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Presses Universitaires de Rennes, 2013
- DANET Jean, *La justice pénale entre rituel et management*, Presses universitaires de Rennes, 2010
- DANET Jean, *La justice pénale, le tournant*, Gallimard, 2006
- DEBUYST Christian, DIGNEFFE Françoise, PIRES Alvaro P., *Histoire des savoirs sur le crime et la peine : 2. La rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, Larcier 1998
- DEFFAINS Bruno LANGLAIS Eric, (dir.), *L'analyse économique du droit. Principes, méthodes, résultats*, De Boeck, 2009

- DELPON Jacques-Antoine, *Essai sur l'histoire de l'action publique et du ministère public*, Achille DESAUGES Librairie, 1830
- DINTILHAC Jean-Pierre, *Le procureur de la République*, L'Harmattan, 2003
- DONIER virginie et. LAPEROU-SCHNEIDER Béatrice (dir.), *La régulation par le juge de l'accès au prétoire*, Dalloz, Actes, ENM/Université de Franche-Comté, 2013
- DONNEDIEU de VABRES, *La politique criminelle des états autoritaires, La crise moderne du droit pénal*, Dalloz 2009
- DREAN-RIVETTE Isabelle, *La personnalisation de la peine dans le code pénal*, L'Harmattan, 2005
- ENGUELEGUELE Stéphane, *Justice, politique pénale et tolérance zéro*, L'Harmattan 2011
- FARCY Jean-Claude, *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires 1800-1958*, CNRS Éditions, 1992
- FARCY Jean-Claude, *L'histoire de la justice française de la révolution à nos jours. Trois décennies de recherches*, PUF 2001
- FRYDMAN B. et JEULAND E. (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Dalloz, 2011
- GARAPON Antoine, *Bien Juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 1997
- GARAPON Antoine, SALAS Denis (dir), *Imaginer la loi. Le droit dans la littérature*, Edition MICHALON, 2008
- GUERY Christian, *Justices à l'écran*, PUF 2007
- GUINCHARD Audrey, *Les enjeux de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, LGDJ 2003
- GUINCHARD Serge, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, La documentation française, 2008
- JEAN Jean-Paul, *Le système pénal*, éd. La Découverte, coll. « repères », 2008

- KALIFA Dominique, *Crimes et culture au XIX<sup>e</sup> siècle*, Perrin, 2012
- KALIFA Dominique et LUC Jean-Noël (dir.), *L'enquête au XIX<sup>e</sup> siècle. Acteurs, imaginaires, pratiques*, Paris Créaphis 2007
- KUHN André, VUILLE Joëlle, *La justice pénale – La sanction selon les juges et selon l'opinion publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2010
- KUTY Franklin, *Justice pénale et procès équitable*, vo.2, LGDJ, 2006
- LAZERGES Christine (dir.), *Figures du parquet*, PUF 2006
- LAZERGES Christine, *Criminologie, prévention et politique criminelle*, PUF, 1987
- LE MARCHAND G., *De la participation des particuliers dans l'exercice de l'action publique*, Arthur ROUSSEAU Editeur, 1900
- LE MOUEL Jacques, *Critique de l'efficacité*, Seuil, 1991
- LEHMAN Hervé, *La lenteur coupable de la justice*, PUF
- LEJEUNE Aude, NOREAU Pierre (dir.), *Révolutionner la justice : constat, mutation et perspectives*, Journées Maximilien-Caron, Montréal, Thémis, 2010 - XVII
- LEMESLE Laurent, PANSIER Frédéric-Jérôme, *Le procureur de la République*, PUF, 1998
- LESTRADE Olivier, *Les principes directeurs du procès dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université Bordeaux IV, 2013
- LEVY René, MUCCHIELLI Laurent, ZAUBERMANN Renée (dir.), *Crime et insécurité : Un demi-siècle de bouleversements*, Mélanges pour et avec Philippe ROBERT, L'Harmattan , p.335
- LEVY René. *Pratiques policières et processus pénal : le flagrant délit*, Thèse de doctorat, Sciences criminelles, Bordeaux 1, 1984
- MILBURN Philip, KOSTULSK Katia, SALAS Denis, *Les procureurs – Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, PUF 2010

- MALABAT Valérie et autres, *La réforme du code pénal et du code de procédure pénale, opinio doctorum*, Dalloz-Sirey 2009
- MALABAT Valérie, de LAMY Bertrand et GIACOPELLI Muriel (dir.), *La réforme du code pénal et du code de procédure pénale*, Dalloz, 2009
- MARZAL YETANO Antonio, *La dynamique du principe de proportionnalité - Essai dans le contexte des libertés de circulation du droit de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université Paris I, 2013
- MASSE Michel, JEAN Jean-Paul, GUIDICELLI (dir.), *Un droit pénal postmoderne ?*, PUF, Coll. Droit et Justice, 2009
- MASTOR W., MINIATO L. (dir.), *Les figures du procès au-delà des frontières*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2014
- MATHIAS Eric, *Les procureurs du droit. De l'impartialité du ministère public en France et en Allemagne*, CNRS éditions, 1999
- MBONGO Pascal, *La qualité des décisions de justice, actes du colloque de Poitiers*, Ed. du Conseil de l'Europe
- MIHMAN Alexis, *Contribution à l'étude du temps dans la procédure pénale : pour une approche unitaire du temps de la réponse pénale*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université Paris Sud, 2007
- MUCCHIELLI Laurent, *La politique de la tolérance zéro*, Hommes et Libertés, 2002
- MUCCHIELLI Laurent, *Sociologie de la délinquance*, Armand Colin, 2014
- POTZKIN Tatiana, *L'éclatement de la procédure pénale, vers un nouvel ordre procédural*, LGDJ, 2014
- ROBERT Philippe, *La question pénale*, Librairie Droz, 1984
- ROSANVALLON Pierre, *Le bon gouvernement*, édition du Seuil, 2015

- ROSEN Menahem, Tony ANDREANI, *Structure, système, champ et théories du sujet*, L'Harmattan, Paris, 1997
- ROUX Marc, *Le rôle des acteurs dans la phase préparatoire du procès pénal contemporain*, Thèse Université AIX-MARSEILLE, 2009
- SALAS Denis, *Du procès pénal*, Paris, Presses universitaires de France, 1992
- SCHENIQUE Laurie, *La réforme de la phase préparatoire du procès pénal*, L'Harmattan, 2014
- SEGAUD Julie, *Essai sur l'action publique*, Thèse pour le doctorat en droit– Université de REIMS Champagne-Ardènes, octobre 2010
- SIMMAT-DURAND Laurence, *Orientation et sélection des affaires pénales : une approche quantitative de l'action du parquet*, Thèse Université Paris I, 1994
- THERY Raphaëlle, *Libéralisme pénal : principes, contradictions, et enjeux d'une institution non idéale*, Thèse pour le doctorat en philosophie et sciences sociales, EHESS, Paris 2015
- TRILLES Olivier, *Essai sur le devenir de l'instruction préparatoire – Analyse et perspectives*, Thèse pour le doctorat e Droit, Université de Toulouse 1, 2005
- TRONQUOY Philippe, *La justice, réformes et enjeux*, n°334, La documentation française, 2006
- VERGES Etienne, *Les principes directeurs du procès judiciaires. Etude d'une catégorie juridique*, Thèse pour le doctorat de droit, Aix-Marseille 2000
- VERNEUIL Danièle, *L'image de la justice criminelle dans la société : fonctions et processus du système pénal*, Paris, SEPC, 1980
- VIENNOT Camille, *Le procès pénal accéléré : étude des transformations du jugement pénal*, Dalloz, 2012

- VIEU-PLANCHON Marie-Hélène, *Le principe de proportionnalité devant la cour de justice et le tribunal de première instance des communautés européenne*, Thèse pour le doctorat en Droit. Université de la Réunion, 2000
- VOLFF Jean, *Le ministère public*, PUF 1998
- WELZER-LANG Daniel et CASTEX Patrick, *Comparutions immédiates : quelle justice ?*, ERES, 2012

### III - ARTICLES, RAPPORTS ET CHRONIQUES

- ACCOMANDO Gilles, « L'indépendance du parquet : un débat dépassé : opportunité/légalité et dépendance/indépendance vis-à-vis de l'exécutif », *La Gazette du Palais*, 1997 n°225, pp2-3
- ACCOMANDO Gilles, « L'indépendance du parquet : un débat dépassé : opportunité/légalité et dépendance/indépendance vis-à-vis de l'exécutif », *La Gazette du Palais*, 1997 n°225, p2-3
- ACOSTA Fernando, « De l'événement à l'infraction : le processus de mise en forme pénale », *Déviance et société*, 1987, vol 11 – N°1 pp1-40
- ALBERTINI Pierre, *L'exercice de l'action civile par les associations*, Rapport au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, mai 1999
- ALBRECHT Peter-Alexis, « La politique criminelle dans l'Etat de prévention », *Déviance et société* 1997, vol 21 – N°2 pp123-136
- ALEC Stone, « Le "néo-institutionnalisme". Défis conceptuels et méthodologiques ». In: *Politix*. Vol. 5, N°20. Quatrième trimestre 1992. pp. 156-168.
- ALIX Julie, « Quels visages pour le parquet en France ? », in : LAZERGES Christine (dir.), *Figures du parquet*, PUF 2006, p.67
- ALLINNE Jean-Pierre, « Justice politique et, une longue tradition de dépendance ? – A propos d'une nouvelle édition », *Clio@Thémis* – n°4, 2011

- ALLIX Dominique, « La preuve en matière pénale à l'épreuve du procès équitable, » *Justices* 1998, n°2 pp35-51
- ALLIX Dominique, « Le droit au procès équitable, de l'accusation en matière pénale à l'égalité des armes », *Justices* 1998, n°2 pp19-33
- ANDREONE Fabrice, « L'institution du Parquet européen », *Revue de l'Union européenne* , 2018 p.43 ;
- ALT-MAES F., « La contractualisation du droit pénal. Mythe ou réalité ? », *RSC* 2002, p.501 ;
- AMBROISE-CASTEROT Coralie, « Le procès pénal entre mythe et réalité », *Les Petites Affiches* 2007, n°139 pp22-27
- ASCENSI Lionel, « Questions spéciales et droit à un procès équitable », *Actualité Juridique Droit Pénal* 2009, n°5 232-233
- ATIAS Christian, « Justiciabilité », in L. CADIET (dir), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.800
- AUBERT Isabelle et FLÜGELI Oliver, « Procéduralisme et politique délibérative. La philosophie politique de Jürgen Habermas », *Philonsorbonne* [En ligne], 2 | 2008, mis en ligne le 28 janvier 2013, consulté le 02 mai 2014. URL : <http://philonsorbonne.revues.org/152>
- AUBERT Laura, « Appréhension systématique des phénomènes de délinquance et troisième voie : les dilemmes d'un parquet divisé », *Champ pénal / Penal field*, nouvelle revue internationale de criminologie [En ligne], Vol. VI | 2009
- AUBERT Laura, « Jean Danet (dir.), La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 19 octobre 2014. URL : <http://champpenal.revues.org/8905>
- AUBERT Laura, *La troisième voie : la justice pénale face à ces dilemmes*, Thèse pour le doctorat de droit, Bordeaux II, 2007

- AUBERT Laura, « La troisième voie », *Champ pénal*, nouvelle revue internationale de criminologie, Vol. VI I
- AUBUSSON de CAVARLAY B., LEVY R, SIMMAT-DURAND L., « L'abandon des poursuites par le parquet », *Questions pénales* 1990 III.2
- AUBUSSON de CAVARLAY Bruno et HURE Marie-Sylvie, « Arrestations, Classements, Déferrements, Jugement : Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice », *EDP* n°72, 1995,
- AUBUSSON de CAVARLAY Bruno, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Histoire & mesure* [Online], XXII - 2 | 2007, Online since 01 December 2010, connection on 25 November 2012. URL : <http://histoiremesure.revues.org/2493>
- AUBUSSON de CAVARLAY Bruno, « De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée ». In: *Déviance et société*. 1998 - Vol. 22 - N°2. pp. 155-180
- AUBUSSON de CAVARLAY Bruno, HURE Marie-Sylvie, POTTIER Marie-Lys, « Les statistiques criminelles de 1831 à 1981. La base DAVIDO, séries générales », *CESDIP, Déviance et contrôle social*, n° 51, 1989, p. 186
- AUBUSSON de CAVARLAY Bruno. « Les filières pénales. Étude quantitative des cheminements judiciaires », Paris, C.E.S.D.I.P., *Déviance et contrôle social*, 1987, 299 p.
- AUDIER Florence, « Les nouveaux rôles du procureur de la république », *Lettre Recherche droit et justice*, 2008 n°30 p.8 2009
- AUDIER Florence, BEAUVALLET Maya, MATHIAS Eric-Guy, OUTIN Jean-Luc, TABARIES Muriel, *Le métier de procureur de la République ou le paradoxe du parquetier moderne*, juin 2007, Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de Recherche Droit et Justice

- AUTIER Elisabeth, « Vers un parquet européen par une coopération renforcée entre certains États membres », *Dalloz actualité* 19 avril 2017
- AYELA CHRISTOPHE, « Archaïsme et dangers de la procédure pénale en France, mais que fait l'Europe ! », *Revue de l'Union européenne*, 21014, p.515
- AYROL Nicolas, « Action en justice », in *Répertoire de procédure civile*, T1 Dalloz, 86 pp., 2013
- BACHELET Olivier, « Procédure pénale ; La réforme de la garde à vue un jeu d'ombre et de lumière, *La Gazette du Palais* 2010, n°31-33 pp10-12
- BACQUET Alain, « Réflexion sur l'éthique et la déontologie des magistrats du parquet », in Cour de cassation (sous l'égide de la), *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz 2008, p55
- BARATTA Alessandro, « Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal », *Déviante et société*, 1991, vol.15-N°1. pp1-25
- BARATTA Alessandro, « Droits de l'Homme et politique criminelle » In: *Déviante et société*. 1999 - Vol. 23 –
- BAREÏT N., « Le rôle du parquet face aux autorités administratives indépendantes, réflexion à propos du rapport Colon », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n °2 avril/juin 2009
- BARNE Elise, GAELBANC Anne, LENOIR Constance, « Le traitement de proximité des infractions », *Les Cahiers dynamiques*, 2009/1 n°43 pp49-51
- BASTARD Benoît et MOUHANNA Christian, « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de politique criminelle* 2006/1, n°28, p.153-166
- Bastien FRANCOIS, « Les justiciables et la justice à travers les sondages d'opinion », in Loïc CADIET et Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p.41
- BASTT Michel, « Suggestions sur les origines philosophiques de l'acte juridique », *Droits*, pp11-19, PUF 1988

- BAUDEL Jules-Marc, « L'accès à la justice : la situation en France, » *Revue international de droit comparé* 2006, n°2, pp477-491
- BEAUME Jacques, *Rapport sur la procédure pénale*, juillet 2014
- BEAUSSONIE Guillaume, « La relativité du principe de loyauté de la preuve en procédure pénale », *Les Petites Affiches* 2008, n°173 pp7-15
- BEAUVAIS Pascal, Politique pénale et séparation des pouvoirs, in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.87
- BELFANTI Ludovic, « La visioconférence en matière pénale : entre utilité et controverses », *AJ Pénal*, 2014 n°4, Dossier Les nouvelles technologies au service de la justice pénale, p.165
- BELLEY Nathalie, « La proportionnalité », *Les Cahiers de Droit*, V.38, n°2, juin 1997, p245-313
- BENECH'H-LE-ROUX Patricia, « Le procureur de la République : une identité professionnelle renforcée », *Questions pénales* novembre 2007
- BENHAMOU Yves, « Réflexions pragmatiques sur l'évolution de la condition du Ministre public », *Recueil Dalloz*, 1998, n°31 pp1-2
- BERANGER Hélène, CREUX-THOMAS Florence et FILS Elise, « Dans la Lutte contre l'insécurité, il faudrait commencer par assurer la sécurité juridique ! » *JCP G* (éd. Générale) 2009, n°38 pp10-13
- BERGER Emmanuel, « Les origines de la statistique judiciaire sous la Révolution », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies* [En ligne], Vol. 8, n°1 | 2004, mis en ligne le 20 février 2009, consulté le 16 septembre 2014. URL : <http://chs.revues.org/517> ; DOI : 10.4000/chs.517
- BERGER V., « Les plans de l'enquête dans la seconde moitié du XIXème siècle, *Société et représentations*, 2004/2, n°18, p.97-107

- BERNARD REQUIN Michel, « L'opportunité des poursuites », *Revue juridique des barreaux*, 1999, n°55 pp121-125
- BESSON J.-P., « Le dysfonctionnement du service public de la justice », *Le Courrier des finances et de l'Industrie* n°61, troisième trimestre 2010, p.164
- BINET-GROSCLAUDE Aurélie, « La politique pénale du New Labour : poursuite de l'approche gestionnaire conservatrice ? », *Observatoire de la société britannique* [en ligne], 8/2010, mis en ligne le 1<sup>er</sup> février 2011, consulté le 07 septembre 2012, URL : <http://osb.revues.org>
- BOCCON-GBOD D., « La nouvelle action publique : le point de vue de l'avocat général », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2003
- BOLLE Pierre-Henri, « Origine et destin d'une institution menacée – La présomption d'innocence », in *Le droit pénal à l'aube d'un troisième millénaire Mélanges offerts à Jean PRADEL*, éd. Cujas, p.43 – 2006
- BOLLE Pierre-Henri, « Origines et destin d'une institution menacée – La présomption d'innocence », in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire, Mélanges offerts à Jean-PRADEL*, éd. CUJAS 2006, p43
- BONNECHOSE (Henri de). La lenteur de Thémis, *Revue des Deux Mondes*, 1er mai 1967, n° 9, p. 52-55
- BONELLI Laurent, *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*. La découverte, 2008
- BONFILS Philippe, « Faut-il changer notre procédure pénale ? », *Recueil Dalloz Sirey*, 2010 n°3 pp158-159
- BONIFASSI Stéphane, « La justice pénale », *Les Petites Affiches* 1998, n°76 pp19-25
- BONIFASSI Stéphane, « La nécessaire refondation de la procédure pénale, l'audience », *Les Petites Affiches* 2000, n°213 pp20-22

- BONNEMAISON Gilbert, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : Rapport au Premier ministre*, La documentation française, 1983
- BONNET François, « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? Les origines de politiques pénales contemporaines », *Déviance et Société* 2006/2, Volume 30, p. 137-154
- BORRICAND J., « Le rôle du parquet contre la délinquance juvénile », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, juillet - septembre 2001
- BOSSAN Jérôme, « L'intérêt général dans le procès pénal », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°1, pp37-63
- BOSSAN Jérôme, « La visioconférence dans le procès pénal : un outil à maîtriser », *RSC* octobre/décembre 2011, pp 801-81
- BOTTON Antoine, « Le renforcement du rôle du parquet », *AJ Pénal* 2016, p.532
- BOURGAULT-COUDEVYLLE Dorothée, « A propos de la composition pénale », *Lexbase Hebdo*, 2008, p.292
- BOUSTA Ritha, « La spécificité du contrôle de proportionnalité français », *RIDC* 4-2007, p.85
- BOUVIER Jean-Claude, « Indépendance du parquet, « l'inacceptable » réforme », *Les Petites Affiches*, 1998, n°57 pp3-8
- BOUZAT Pierre, « Le nouveau code de procédure pénale, par divers auteurs ». in : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 13 N°23 avril-juin 1961, pp437-44
- BOYER Jean, « Réalisme, idéologies et politique dans le droit de la procédure pénale », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2003, pp11-1
- BRAIBANT G., « Le principe de proportionnalité » in *Mélanges offerts à Marcel WALINE*, LGDJ, 1974, T2, p.29
- BRIGANT Jean-Marie, « Faits divers et droit pénal », in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.117

- BRILLET Emmanuel, « Le service public “ à la française ” : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie politique* 4/2004 (n° 24), p. 20-42. ;
- BRODEUR Jean-Paul, « Droit, procédure pénale et technologie », communication dans le cadre du XXXVIIIe Cours International de criminologie, Montréal en août 1987, *Les Cahiers de recherches criminologiques* n°9, 1988, pp555-578
- BRODEUR Jean-Paul, « Justice distributive et justice rétributive », *Philosophiques*, vol. 24, n°1, 1997, p.71-89
- BRODEUR Jean-Paul, « Réforme et difformités pénales », *Déviance et société*, 1990, vol.14 – N°2 PP133-156
- BROUQUET-CANALE Muriel, DANET Jean, « Débat : La défense à l'épreuve des changements de la justice », *Justices* 2001, n°2 pp33-53
- BRUNET Bernard, « L'acte de juger dans le traitement en temps réel à partir du regard de l'anthropologue sur le service en temps direct d'une grande juridiction », *La Gazette du Palais* 2001, pp2-11
- BRUNET Bernard, « L'office du juge entre les choix de politiques pénales et les politiques publiques », *La Gazette du palais* 2001, n°142 p.4
- BRUNET Bernard, « Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et société*, 1998, n°38, pp 91-107
- BRUSCHI Christian, *Parquet et politique pénale depuis le XIXe siècle*, Note de synthèse, <http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/07/98-28-NS.pdf>
- BÜCK Valentine, « La principe de proportionnalité des peines ou la prudence dans l'utilisation de principes constitutionnels (Cass. Crim, 18 juin 2003, n°02-87.936 inédit), *RSC* 2004 p.160
- BUISSON Jacques, « Abandon légalement possible de la convocation sur reconnaissance préalable de culpabilité, » *Procédures* 2009, n°2 pp27-28

- BUISSON Jacques, « L'opportunité des poursuites prend fin après l'exercice de l'action publique », *Procédures*, 2009 n°1, pp 25
- BUISSON Jacques, « La décision de poursuite est irrévocable », *Procédures*, n°8 pp78-79
- BUISSON Jacques, « Le procureur de la République n'est pas un magistrat au sens conventionnel », *Procédures* 2008, n°12 pp31-32
- BUISSON Jacques, « Le procureur ne peut engager simultanément deux poursuites pour un même fait », *Procédures* n° 12, Décembre 2008, comm. 340
- BUISSON Jacques, « Les requalifications antérieurement retenues par les enquêteurs ne lient pas le procureur de la République dans l'exercice des poursuites », *Procédures* 2005, n°2 pp22-23
- BUISSON Jacques, « Perquisition dans un local de presse : régie par les conditions de nécessité et de proportionnalité » (Crim. 4 décembre 2007, n° 07-86.086, inédit au Bull. crim.), *RSC* 2008, p648
- BUISSON Jacques, « Reconnaissance préalable de culpabilité », *Procédures* 2005, n°10 p25
- BUREAU Aurore, « Etat des lieux d'un dispositif procédural atypique : la composition pénale », *Archives de politique criminelle* 2005/1, N° 27, p. 125-150.
- BUSSY Florence, « L'attraction exercée par les principes directeurs du procès civil sur la matière pénale », *Revue de science criminelle* 2007 p. 39
- BUSSY Florence, « Nul ne peut être juge et partie », *Recueil Dalloz Sirey* 2004, n°25 pp1745-1753
- CADIET Loïc, « Sur l'open data des décisions de justice », *Recueil Dalloz*, 2018, p.232
- CADIET Loïc, « Case management judiciaire et déformalisation de la procédure », *Revue française d'administration publique*, 2008, n°125, p.133

- CADIET Loïc, « Culture et droit processuel », Argumentaire de la « Journée Louisianaise », Bâton Rouge – La Nouvelle Orléans, 19 – 23 mai 2008 organisée par l'Association H. CAPITANT
- CADIET Loïc, « Droit du procès et politiques publiques en matière de justice. Entre efficacité et garanties », in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.343
- CADIET Loïc, GUINCHARD Serge, « La justice à l'épreuve des pouvoirs, les pouvoirs à l'épreuve de la justice », *Justices* 1996, n°3 pp1-13
- CADIOT-FEIDT Anne, « Quelques réflexions relatives à la suppression du juge d'instruction », *La Gazette du Palais* 2009, n°109 pp8-12
- CAHN Olivier, « La justice pénale des mineurs en Grande-Bretagne », *Archives de politique criminelle* 208/1 (n°30), p.235
- CAILLOSSE Jacques, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 121-134. DOI : 10.3917/rfap.105.0121
- CAMOUS Eric, « Les modes alternatifs de règlement des conflits constituent –ils une justice de proximité ? », *La Gazette du Palais*, 2003, n°302 pp5-16
- CANIVET G., « propos introductifs », in Cour de cassation (sous l'égide de la), *La procédure pénale en quête de cohérence*, Dalloz, 2007, p.5
- CANIVET Guy, « Préparation des magistrats aux fonctions de chef de juridiction et de parquet », *La Gazette du Palais* 2000, n°49 pp16-19
- CANNAC Yves, *La qualité du service public », Rapport au premier ministre*, La documentation française, 2004
- CAPPELLETTI M., « Le pouvoir des juges ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 45 N°1. Janvier-mars. pp. 278-280.

- CARESCHE Christophe et PAUDRAUD Robert, *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Rapport au premier ministre, La documentation française, janvier 2002
- CARIO Robert, « Justice restauratrice », in G. LOPEZ, S. TZIZIS (Dir.), *Dictionnaire des sciences criminelles*, Ed. Dalloz, 2004, pp571-573
- CARRITHERS David W., « La philosophie pénale de Montesquieu, *Revue MONTESQUIEU* n°1, 1997, pp39-63
- CARTUYVELS Yves, « Compte-rendu de COLSON R., FIELD St., « Les transformations de la justice pénale. Une comparaison franco-anglaise. The transformations of Criminal Justice. Comparing France with England and Wales », *Déviante et Société*, n°84, pp. 495-496.
- CASORLA Francis, « Les principes directeurs du procès pénal, principes généraux du droit ? Essai de classification », in *Mélanges Jean PRADEL*, Cujas, 2006
- CASSANI Ursula, « De la dogmatique à la démagogie : une politique criminelle pragmatique ». In: *Déviante et société*.1983 - Vol. 7 - N°2. pp. 171-180
- CAUCHE Jean-François et CHANTRAINE Gilles, « De l'usage du risque dans le gouvernement du crime (janvier 2015) », *Champ pénal / Penal field*, nouvelle revue internationale de criminologie (En ligne]. Vol. II I 2005, mis en ligne le 13 mai 2005. URL :<http://champhenal.revues.org/80>
- CAVROIS Marie-Luce, « L'administration des juridictions de l'ordre judiciaire en France », [www.courdecassation.fr/activité\\_internationale](http://www.courdecassation.fr/activité_internationale)
- CEDRAS J., « La justice pénale aux États-Unis ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 45 N°1. Janvier-mars. pp.280-282.
- CEPEJ -GT-QUAL, *Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des états membres du conseil de l'Europe*, Strasbourg, 2010, [www.coe.int/cepej](http://www.coe.int/cepej))38.

- CEPEJ, Rapport sur « les Systèmes judiciaires européens : Efficacité et qualité de la justice »—  
Edition 2014
- CERE Jean-Paul, « Les nouveaux modes de poursuites des contraventions au code de la route et le droit à un procès équitable », *Actualité Juridique Droit Pénal* 2003, n°3 pp91-93
- CERMAN Julie, HIDEUX Emilie, « Les rencontres de Créteil : demain le ministère public, justice ou République ? », *Revue de science criminelle et de droit comparé* 2008, n°1, pp232-235
- CHAMBAT Pierre, « Service public et néolibéralisme », *Annales – Economies, sociétés, civilisations*, 45<sup>e</sup> année, N°3, 1990, pp615-647
- CHARPANEL Yves, « Défense pénale et choix de politique pénale des parquets », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* ; n° Spécial 2010, p.83
- CHARVET Dominique, « Réflexions autour du plaider-coupable », *D.* 2004, Chron., p.2518.
- CHASSARD Stéphane, « Numérisation et communication électronique en matière pénale : quels enjeux, quels apports, quelles contraintes, quelles implications sur la procédure dans le quotidien d'un magistrat du parquet », *AJ Pénal*, 2014 n°4, Dossier « Les nouvelles technologies au service de la justice pénale », p.156
- CHAUVAUD Frédéric, « Ordre social et répression pénale : Pierre LAZNDREVILLE et Dan KAMINSKI », in René LEVY, L. MUCCHIELLI, R. ZAUBERMANN (dir.), *Crime et insécurité : Un demi-siècle de bouleversements, Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan , p.335
- CHAVENT-LECLERE Anne-Sophie, « La défense pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : enjeux et entorses... », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* ; n° Spécial 2010, p.141

- CHAVENT-LECLERE Anne-Sophie, « La défense pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité: enjeux et entorses », *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal*, 2010, pp.141.
- CHETARD Guillaume, « Cassation pour méconnaissance de proportionnalité », *AJ Pénal* 2015, p.487
- CHETARD Guillaume, « La proportionnalité de la répression dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », *RSC* 2013, p.51
- CHEVALIER Jean-Yves, « Le parquetier et la troisième voie, 2003 », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°4, pp 629-638
- CHEVALLIER J.Y., « Les grandes évolutions du droit pénal et de la procédure pénale en réponse aux évolutions de la délinquance depuis 1945 », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°1 janvier/mars 2009
- CHEVALLIER Jacques et ROUBAN Luc, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 7-10. DOI : 10.3917/rfap.105.0007
- CHEVALLIER Jacques, La conférence de consensus sur la récidive : un style nouveau de décision en matière pénale ?, in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.133
- CHIAVARIO Mario, « La grande criminalité et le respect des droits de l'homme dans les démocraties européennes », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1997, n°3 pp249-258
- CHIAVARIO Mario, « Les modes alternatifs de règlement des conflits en droit pénal », *RIDC*, vol.49N°2-1997, pp247-435
- Christian ATIAS, Une crise de légitimité seconde, *Droits* n°4, 1986, p.21-33
- Christiane JANSSEN, « Police et ministère public : du malaise à la réflexion et aux propositions de réforme? », In: *Déviance et société*. 1992 - Vol. 16 - N°2. pp. 117-141

- CLEACH Olivier, « Etienne Rodin, L'horreur managériale », Lectures [En ligne], *Les comptes rendus*, 2011, mis en ligne le 11 décembre 2011, consulté le 22 septembre 2012. URL : <http://lectures.revues.org/6987>
- CLEMENCE Zacharie, « Le code d'instruction criminelle de 1808, naissance de la procédure pénale moderne », <http://www.napoleon.org/fr>
- CLEMENT MAZERTIER Sophie, PORTELLI Serge, « La réforme de l'instruction : Des réalités aux libertés », *La Gazette du palais* 1998, n°198 pp2-6
- CLEMENT Stéphane, *Les droits de la défense : Du principe du contradictoire à l'égalité des armes*, Thèse pour le doctorat de droit, Université de Nantes, 2007
- Club des Juristes (1e), *Pour une administration au service de la justice*, Paris, mai 2012
- COHEN Claude, « Indépendance du parquet et procureur spécial », *La Gazette du palais* 1998, n°116 pp2-3
- COLLOMP Jean-Paul, *Entretiens de Vendôme*, Rapport de synthèse 2001
- COLSON Renaud, FIELD Stewart, « La fabrique des procédures pénales. Comparaison franco-anglaise des réformes de la justice répressive », *RSC*, 2010 n°2 ? P365
- COMMARET Dominique Noëlle, « Les exigences du procès équitable dans le domaine des droits de la défense », *Revue de science criminelle et de droit comparé* 2005, n°4 pp 868-875
- COMMARET Dominique, « Présentation générale », in Cour de cassation (sous l'égide de), *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz, 2008, p.17
- Conseil des ministres du conseil de l'Europe, « Rôle du ministère public dans le système de justice pénale : Recommandations rec. (2000) 19. 6 octobre 2000 ». <http://cm.coe.int>
- CONTE Ph., « La participation de la victime au processus pénal : de l'équilibre procédural à la confusion des genres », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n °3 juillet/septembre 2009
- CONTE Philippe, « Les propositions du pré-rapport du comité de réflexion sur la justice pénale », *Droit pénal* juin 2009, Etudes

- CORNU Gérard, « Les modes alternatifs de règlement des conflits. Rapport final », *RIDC*, vol.49N°2-1997, pp313-323
- CONVARD Quentin, « La politique de la tolérance zéro à New York. dans les années 1990 », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin* 2012/1 (N° 35), p. 19-30.
- CORTO Samuel, « La justice ne juge plus, elle condamne », *Le monde.fr*, 28 août 2009
- COSTE François-Louis, « L'éthique du ministère public », *AJ Pénal* 2007 p. 425
- Cour des comptes, *Les frais de justice – octobre 2012*, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
- Cour des comptes, *Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*, Rapport public thématique - Evaluation d'une politique publique, février 2012
- COUTURE Eduardo, « Le procès comme institution », In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 2 N°2, Avril-juin 1950. pp. 276-281.
- COUTURE Eduardo, « Le procès comme institution », *RIDC*, Vol.2 n°2 pp 276-281
- COUTURON Jean, « Réflexions actuelles sur la justice en France », *La Gazette du Palais*, 2001, n°45 pp3-7
- COUV RAT Pierre, « Contractualisation en matière pénale en général, La contractualisation de la justice jusqu'où aller ? », in CADIET L. et RICHER L. (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, FUF 2003, p.201
- COUV RAT Pierre, « Les procédures sommaires en matière pénale », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, n°2, p.695
- D'HAUTEVILLE Anne, « Rapport introductif. La problématique de la place de la victime dans le procès pénal », *Archives de politique criminelle* 1/ 2002 (n° 24), p. 7-13
- D'HERVE Nicolas, « Les magistrats face au management judiciaire », *RSC* 2015, p.49
- DACG - Pôle d'Evaluation des Politiques Pénales – *Observatoire de la justice pénale – Chiffres nationaux 2003-2013* - Ministère de la Justice Octobre 2014

- DACG Focus, « Délais de jugement et traitement en temps réel », *www.dacg.fr*, consulté le 16 juillet 2014
- DALLE Hubert, *Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance*, La documentation Française, mars 2001
- DALLEST Jacques, « L'ouverture d'une information judiciaire, une nécessité résiduelle », *AJDP* 2004, n°10 pp346-353
- DALLEST Jacques, « Le parquet et ses partenaires extérieurs ou comment mettre en œuvre « une politique étrangère » active et bien comprise », *AJDP* 2007, n°2 pp74-78
- DANET Jean, « Berf commentaire de quelques chiffres de l'annuaire 2008 », *AJ Pénal* 2009, n°6 pp262-266
- DANET Jean, « Bref commentaire de quelques chiffres sur la justice pénale », *AJ Pénal* 2008 p. 78
- DANET Jean, « Bref commentaire de quelques chiffres sur la justice pénale », *AJ Pénal* 2008 p. 78
- DANET Jean, « L'intérêt gestionnaire pour la visioconférence ne doit pas aveugler... », *RSC* 2012, p.197
- DANET Jean, « La concurrence des procédures pénales », *Archives de philosophie du droit* t. 53, 2010 : p. 200-211
- DANET Jean, « La notion de schéma d'orientation », *Les Cahiers de la justice*, 2013/4, pp21
- DANET Jean, « Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité », *Archives de politique criminelle* 2003/1, N° 25, p. 37-69
- DANET Jean, « Quel rituel judiciaire ? », *Les Cahiers de la Justice*, 4/2013, p31-37
- DANET Jean, BRIZAIS Renald et LORVELLEC Soizic, « La célérité de la réponse pénale », *AJ Pénal* novembre 2013, p.576

- DANET Jean, Sylvie GRUNVALD, « Brèves remarques tirées d'une première évaluation de la composition pénale », *AJ Pénal* 2004 p. 196
- DAOUD Emmanuel, « La procédure de « plaider coupable » : les principales dispositions, » *Décideurs Juridiques et Financiers* 2004, n°58 pp110-111
- DARSONVILLE Audrey, « L'élaboration de la loi pénale sous l'influence des citoyens », in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.147
- DAVENAS Laurent, « Le traitement de l'urgence : exception ou principe ? En procédure pénale », in Loïc CADIET et Laurent RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p.171
- DAVIDOVITCH André, « Criminalité et répression en France depuis un siècle (1851-1952) », In: *Revue française de sociologie*. 1961, 2-1. pp. 30-49
- DEBOVE Frédéric, « La contractualisation du droit pénal », *Droit et économie* juin 2005 n°94, p.22
- DEBOVE Frédéric, « La justice pénale instantanée, entre miracles et mirages », *Droit pénal* n°11, novembre 2006, études 19
- DEFFAISN Bruno, « Economie de la justice », in L. CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, P.398-405
- DEFFERARD Fabrice, « la dénaturation du « plaider coupable », *Droit pénal*, juillet-août 2009, Etudes
- DEFFERARD Fabrice, « Pour un service public de la défense pénale », *Recueil Dalloz Sirey* 2009, n°18 pp1213-1214
- DEFFERARD, « Droit pénal de l'environnement ». In: *Déviance et société*. 1990 - Vol. 14 - N°1. pp. 75-78).
- DEGUERGUE Maryse, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *Revue française d'administration publique* 1/2008 (n° 125), p. 151-167

- DELAGE Pierre-Jérôme, « Résistances et retournements - Essai de synthèse du contentieux relatif à la procédure de « plaider coupable », *RSC* 2010, p.831
- DELLA FAILLE N. et MINCKE C., « Les mutations du rapport à la loi en droit pénal », *Déviante et Société* 2002/2, 26, p. 135-161.
- DELMAS-GOYON Pierre, *Le juge du 21<sup>ème</sup> siècle – Un citoyen acteur, une équipe de justice*, Rapport à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice, décembre 2013
- DELMAS-MARTY Mireille, « Evolution du ministère public et principes directeurs du procès pénal dans les démocraties européennes », *Revue générale de droit processuel*, Dalloz 1995 n°75 et s.
- DELMAS-MARTY Mireille, « La politique pénale est-elle une politique publique comme les autres ? », *RSC* 1994, p.150
- DELMAS-MARTY Mireille, « Ni procureurs, ni victimes, qui sont-ils ? L'action civile des groupements : action publique menacée ou partagée ? », *Archives de politique criminelle*, 1988, n°19
- DELMAS-MARTY Mireille, « Une nouvelle publication : Archives de politique criminelle ». In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 27 N°4, Octobre-décembre 1975. pp. 915-916
- DELMAS-MARTY Mireille, *La mise en état des affaires pénales*, La documentation française, 1990
- DELMAS-MARTY Mireille ; HALPERIN Jean-Louis ; PETIT Carlos; et al. « Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale du XIXe au XXIe siècle » / in *Revue de science criminelle* / Dalloz-revues.fr/, n° 1 (2010)
- DELVAUX Ch., SCHOENAERS D. F. et BASTARD Benoît, « Le temps judiciaire comme objet stratégique de modernisation de la Justice », *La Revue Nouvelle*, 2010, 65-1,

- De MAILLARD Jacques, Le GOFF Tanguy, « La tolérance zéro en France. Succès d'un slogan, illusion d'un transfert », *Revue française de science politique* 4/2009 (Vol. 59), p. 655-679
- DEMARCHI Jean-Raphaël, « La loyauté de la preuve en procédure pénale, outil transnational de protection du justiciable », *Recueil Dalloz Sirey* 2007, n°28 pp2012-2015
- DENOIX de SAINT MARC R., *Le Service public*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1996
- DEPREZ François, « L'application de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à Nîmes et Béziers. Au regard du principe de judiciarité », *Archives de politique criminelle* 2007/1 (n°29) p145-169
- DERAZ Stéphane, « Le nouveau dispositif de recevabilité de la plainte avec constitution de partie civile », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 5, 30 Janvier 2008, I 111
- DEROUSSIN David, « politique criminelle et politique pénale », Colloque « Parquet et politique pénale depuis le XIXème siècle », <http://www.gip-recherche-justice.fr>
- DESCAMPS Florence, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics », *Revue française d'administration publique*, 2007/5 Hors série, p.27-4
- DESDEVISES Y., Action en justice, Juris-classeur de procédure civile, Fascicule 125
- DESPREZ François, « L'éventualité de mécanismes réflexifs dans le cadre du procès pénal français », *RDUS*, 2009 – 10, pp480-509
- DETRAZ Stéphane « La notion de condamnation pénale : l'arlésienne de la science criminelle », *Revue de science criminelle* 2008 p. 41
- DI MARINO Gaëtan, « Du code de procédure pénale version 1958 au code de procédure pénale version 2000 », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 2000, n°1 pp87-107

- Di MARINO Gaëtan, « La redistribution des rôles dans la phase préparatoire du procès pénal », in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire. Mémoires offerts à Jean PRADEL*, éd. CUJAS, 2006
- DI MARINO Gaëtan, « Le ministère public et la victime », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 2001, n°3 pp451-463
- DINTILHAC Jean-Pierre, « Rôle et attributions du procureur de la République ; histoire et évolutions ; nouvelles attributions résultant de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et de la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes ; perspectives », *Revue de science criminelle et de droit comparé* 2002, n°1 pp35-46
- DIVIER Pierre-François, « L'instruction pénale française à l'épreuve du « procès équitable » européen », *Recueil Dalloz Sirey* 2004, n°41 pp2948-2952
- DIXON JO, "The organizational context of criminal", *American journal of sociology*, Volume 100 number 5 (March 1995) ; 1157 – 98
- DOMENECH J. L., « Victime et sanction pénale : la participation de la victime au procès », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n °3 septembre 2005
- DOUCET Jean-Paul, « Les poursuites pénales », *La Gazette du Palais* 1999, n°17 pp 15-16
- DOUCHY-OUDOT Méлина et autres, « Le souci d'efficacité de la justice », *La Gazette du Palais*, 2004 n°28, pp 55-76
- DRENO Jean-Pierre, « Les relations entre le parquet général et le parquet », *La Gazette du Palais* 2008, n°354 pp19-24
- DUBOUCHET Julien, « Les représentations sociales de la justice pénale. Retour sur un chantier abandonné », *Déviance et Société* 2/2004 (Vol. 28), p. 179-194
- DUFOUR Olivia, « Indépendance du parquet, le CSM veut aller plus loin », *Les Petites Affiches* 2000, n°142 pp4-6

- DUFOUR Olivia, « L’instruction actuelle va changer, c’est une bonne nouvelle ! », *Les Petites Affiches* 2009, n°21 pp3-7
- DUFOUR Olivia, « La “drôle” d’indépendance du parquet », *Les petites Affiches*, n°49 pp4-5
- DUFOUR Olivia, « Le classement sans suite, un nouveau mode de gestion des flux », *Les petites Affiches*, 1998 n°84 pp3-5
- DUHAMEL J., « La Justice discutée ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 8 N°4. Octobre-décembre. pp. 682-683
- DUMOULIN Laurence et LICOPPE Christian, « Présentation, Technologies, droit et justice : Quelques éléments de mise en perspective », *Droit et cultures* [en ligne], 61I2001-1, mise en ligne le 18 octobre 2011, consulté le 19 février 2013. URL : <http://droitcultures.revues.org/2387>
- DURAN Patrice, « L’analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction », *Revue française de science politique*, 46e année, n°1, 1996. pp. 96-133
- DUVILLIER Thibaut, « La procédure de justice accélérée », *Pyramides*, 1 | 2000, 123-139
- EMMA Bell, Criminal justice and neoliberalism, cité par Jean-Claude SERGENT, [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)
- ENGUÉLÉGUÉLÉ Stéphane, « Politiques publiques et criminalité - Quelques hypothèses pour l’analyse de la construction des politiques pénales », in CHEVALLIER J. (dir.), *Désordre(s)*, PUF 1997. PP228- 244
- FABRI Marco, JEAN Jean-Paul, LANGBROEK Philip, PAULIAT Hélène, *L’administration de la justice en Europe et l’évaluation de sa qualité*, Paris, Montchrestien, 2005
- FAGET Jacques, « La fabrique de la décision pénale. Une dialectique des asservissements et des émancipations », *Champ pénal*, Vol. VI, <http://champpenal.revues.org/3983>
- FALLETTI François, « La recommandation 2000-19 du comité des ministres du conseil de l’Europe du 6 octobre 2000, premier pas vers l’identification génétique du ministère public à l’échelle européenne », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2001, p.490

- FARCY Jean-Claude, « Le procureur entre l'ordre public et les justiciables : plaintes, procès-verbaux et poursuites pénales à Dijon à la fin du XIXe siècle », *Crime, histoire et sociétés*, Numéro Vol. 9, n°1 (2005), pp79-115
- FARCY Jean-Claude, « Réforme de l'instruction (1884). Introduction des poursuites en correctionnelle (1855-1913) », *Criminocorpus* [En ligne] publiée le 21 septembre 2007
- FAUCHON Rapport n°486 (97-98) au nom de la commission des lois du Sénat, *Alternatives aux poursuites, renfort de l'efficacité de la procédure pénale et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef*
- FAURE Sonia, « Peut-on être condamné sans procès (et par courrier) ? » <http://www.liberation.fr/societe/2013/11/01/>
- FAUROUX Roger, SPITZ Bernard, *Notre Etat, le livre vérité de la fonction publique*, Robert LAFONT, 2001
- FAVOREU Louis, La légalité constitutionnelle, *Les cahiers du Conseil constitutionnel* n°3 – novembre 1997
- FELTZ F., « La nouvelle action publique ; le point de vue du procureur de la République », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2003
- FICET Joël, «Gouvernance de la Justice et consultance managériale en Belgique - La démonopolisation de l'expertise gestionnaire dans le secteur judiciaire belge », Communication au Congrès de la Société Québécoise de Science Politique, Atelier « Les consultants dans l'action publique » Montréal, 8-9 mai 2008, <http://orbi.ulg.ac.be>
- FICET Joël, « Efficacité, efficience, qualité : quelle évaluation pour la justice ? », Communication au séminaire organisé le 18 septembre 2009 par le Département de science politique de la faculté de droit et de science politique de l'Université de Liège, <http://dev.ulb.ac.be/droitpublic>

- FINIELZ Robert, « Principe d'équité de la procédure », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2008, n°2, pp368-369
- FINIELZ Robert, « Saisie conservatoire sur un compte bancaire - Régularité et proportionnalité de la mesure », (Crim. 11 juin 2008, n° 07-87.319,), *RSC* 2008 p. 932
- FLECHEUX Georges, MASSIS Thierry, « La requalification de l'infraction pénale », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme* 2000, n°42, pp281-291
- FLORE Daniel, « Une justice pénale européenne après Amsterdam », *Journal de droit européen* 1999, n°60 pp121-129
- FORGUES Eric, « Philosophie pénale, anthropologie du droit – Howar ZEHR, la justice restaurative. Pour sortir de l'impasse de la justice punitive », *RSC* 2014, p .254
- FOSSIER Bernard, Le PETIT Jean-François, « Pour une justice rapide », *La Gazette du Palais*, 1980, tome 2, Doctrine, p. 369-372
- FOUGERON Claude, « Du simple au complexe : les représentations sociales de la justice pénale », *Déviance et société*, 1978 – vol.2 – n°4, pp411-432
- FOUGERON Claude, « Justice et opinion publique : L'ère du soupçon », *Pouvoirs* – 16, 1981, p.89
- FOUGERON Claude, « Note sur la diversification des sentences », *EDP* n°11n, SEPC 1975
- FOURMENT François, « Atteinte au principe de loyauté de la preuve et au droit à un procès équitable », *JCP G Semaine Juridique* (éd. Générale) 2009, n°3 pp43-45
- FRICERO Nathalie, « Impartialité », in CADIET L.(dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.607
- FRISON-ROCHE Marie-Anne, « Les offices du juge », in Jean FOYER (dir), *Auteur et législateur, Mélanges Jean Foyer*, PUF, 1997

- FRYDMAN Benoit, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », *Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit*, n°2007/4, mise en ligne le 11 octobre 2007, <http://www.philodroit.be>
- FRYDMAN Benoit, « Le management judiciaire comme alternative à la procédure », Faculté de Droit de l'Université Libre de Bruxelles (ULB), *Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit*. <http://www.philodroit.be>
- FRYDMAN Benoit, « Le calcul rationnel des droits sur le marché de la justice : l'école de l'analyse économique du droit », in T. Rosen, M., *Structure, système, champ et théories du sujet*, L'Harmattan, Paris, page 127-146, 1997
- GABA Harold Kobina, « Multirécidive légale et opportunité des poursuites et de la sanction : la complexité du phénomène trouble à l'ordre public », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1999, n°4 pp559-570
- GAGET Michel, « Les instruments d'une justice de proximité », *La Gazette du Palais*, n°302, pp 21-25
- GAILLARDOT Dominique, « Les sanctions pénales alternatives », *RIDC*, vol.46 N°2-1994, pp683-693
- GARE Thierry, « Les droits de la défense en procédure pénale », *AJDA* 1998, n° spécial « les droits fondamentaux », p.50
- GARLAND David, « Adaptations politiques et culturelles des sociétés à forte criminalité », *Déviance et Société* 4/2007 (vol. 31) p.387-403
- GARLAND David, *The cultur of control – Crime and social order in the contemporary society*, Oxfort university press, 2001
- GARNOT Benoît, « Justice, infrajustice, parajustice et extra justice dans la France d'Ancien Régime », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies* [En ligne], Vol. 4,

n°1 | 2000, mis en ligne le 02 avril 2009, Consulté le 11 octobre 2012. URL : /index855.html ;  
DOI : 10.4000/chs.85

- GASSIN Raymond, « Du retour de la criminologie », *AJ Pénal* juin 2009, p.249
- GASSIN Raymond, « La criminologie et les tendances modernes de la politique répressive », *RSC* n°2 avril-juin 1981, p.265-279
- GAUTHIER Jérémie, Angèle CHRISTIN, « Comparutions immédiates. Enquête sur une pratique judiciaire », Lectures [En ligne], *Les comptes rendus*, 2008, mis en ligne le 28 avril 2008, consulté le 06 août 2014. URL : <http://lectures.revues.org/584>
- GAUTRON Virginie, « L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. XI I2014, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 26 juillet 2014, URL. <http://champhenal.revue.org/8715>
- GAUTRON Virginie, RETIERE Jean-Noël, « Le traitement pénal aujourd'hui : juger ou gérer ? Présentation du dossier, *Droit et Société* n°88/2014, p.579
- GAVALDA-MOULENAT Christine, « L'avocat face à ses nouvelles fonctions au sein du procès pénal. Quelle place pour la défense pénale », *Droit pénal* n°3, Mars 2009, étude 5
- GERARDIN-SELLIER Nathalie, « La composition des juridictions à l'épreuve de l'article 6, 1° de la CEDH », *Rev. trim. des droits de l'homme*, 2001, p.966
- GIACOPELLI Muriel, « Les procédures alternatives aux poursuites. Essai de théorie générale », *RSC* 2012 n°3, p.505-521
- GIAUQUE David, « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique », *Pyramides*, 7/2003, p. 89-104
- GIUDICELL-DELAGE Geneviève, « Poursuivre et juger selon les intérêts de la justice » *Revue de science criminelle* 2007 p. 473

- GIUDICELLI André, « Nouveau cantonnement de la pratique des parquets en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité», (Crim. 4 octobre 2006, n° 05-87.435, Bull. crim. n° 244 ; D. 2007. 58, note P.-J. Delage) *Revue de science criminelle* 2007 p. 118
- GIUDICELLI André, « Repenser le plaider coupable (Cass., avis, 18 avril 2005, n° 0050004P, D. 2005, p. 1200, note J. Pradel ; CE, ord. réf., 11 mai 2005, n° 279833 et 279834, D. 2005, IR p. 1379)», *Revue de science criminelle* 2005 p. 592
- GRUNVALD Sylvie, « Choix et schémas d'orientation », communication au Colloque : « Une évaluation de l'administration de la justice pénale – Les nouveaux traitements des délits », Nantes, 7 février 2013
- GRZEGORCZYK Christophe, *La théorie générale des valeurs et le droit*, LGDJ 1982
- GUERIN Didier, « Les droits de la défense et de la partie civile dans la phase préparatoire du procès pénale selon le rapport du comité de réflexion sur la justice pénale », *Droit pénal* n°10, octobre 2009, dossier 6
- GUERY Anne, GUERY Christian, « De la difficulté pour le juge pénal d'appeler un chat, un chat (requalification « stricte » ou « élargie » : devoir et pouvoir du tribunal correctionnel », *Droit pénal* n°4, avril 2005, étude 6
- GUERY Christian, « Le tribunal correctionnel et les nullités de l'instruction », *droit pénal* n°5, mai 2004, étude 6
- GUIDICELLI-DELAGE Geneviève, « Punir dans une société démocratique ou le devoir d'espérance de l'Etat », in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.191
- GUIGOU E., « La justice au service du citoyen », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp11-30
- GUINCHARD Serge, « Vers une démocratie procédurale », *Justices* 1999, pp91

- GUINCHARD Serge, FERRAND Frédérique, MOUSSA Tony, « Une chance pour la France et le droit continental : la technique de cassation, vecteur particulièrement approprié au contrôle de conventionnalité », *D.* 2015, p.278
- HAENEL Hubert, « Classement sans suite délinquance maltraitée », *Les petites Affiches*, 1998 n°91 pp4-11
- HAENEL Hubert, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*, Rapport d'information sénatorial 513 (97-98) au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation
- HAENEL Hubert, *Les infractions sans suite ou la délinquance maltraitée*, Rapport d'information sénatorial, n°513 (1997-1998)
- HAMSON C.J., Les effets de l'accroissement de la criminalité sur l'administration de la justice en Angleterre, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 26 N°2, avril-juin 1974, pp253-561
- HASSENFRAZ C., « Le parquet, acteur des politiques publiques : face à la délinquance de masse, une attention marquée à la prévention et des réponses judiciaires plus affirmées et plus adaptées », *Journal de médecine légale*, 2007, n°1-2 pp 63-65
- HENNION-JACQUET Patricia, « Les nullités de l'enquête et de l'instruction : un exemple du déclin et de la légalité », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 2003, n°1 pp7-28
- HENRION H., « L'article préliminaire du Code de procédure pénale : vers une « théorie législative » du procès pénal ? », *Archives de politique criminelle* 2001/1, N° 23, pp. 13-52
- HERZOG Jacques-Bernard, « Le droit comparé et les progrès de la justice », *RIDC*, vol2 N°4 pp. 692-698
- HOSSAERT Jacques, « Ministère public : notion et rôle », *Les petites Affiches* 2003, n°33 pp3-5
- HÜNERFELF P., « La phase préparatoire du procès pénal en république fédérale d'Allemagne », *RIDP.* 1995, pp121-139

- HURE Marie-sylvie, « Les abandons de poursuites avant jugement et leurs motifs de 1831 à 1932 – La base DAVIDO : séries par infractions », *CESDIP* n°89 - 2001
- HUYETTE Michel, « Juge des libertés et de la détention (JLD), comparution et procès équitable », *Recueil Dalloz Sirey* 2003, n°22 pp1453-1455
- IHEJ, *La prudence et l'autorité – L'office du juge au XXIème siècle*, Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, mai 2013
- IGSJ, *Rapport Mission d'étude sur le traitement en temps réel des procédures pénales et les bureaux d'enquêtes*, N° 28-14, Juin 2014
- JACCOUD Mylène, « Innovations pénales et justice réparatrice », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Séminaire Innovations Pénales, mis en ligne le 29 septembre 2007, consulté le 04 janvier 2014
- JAMIN Christophe, « L'efficacité au service de la justice », Rapport de synthèse des Entretiens du palais du 22 mars 2007, PLACARD gp128167.sgm – *La Gazette du Palais*,
- JANSSEN Christiane, « La politique de classement sans suite du ministère public en Belgique, 1836-1982 », *Histoire et mesure*, 1991 vol.6 – N°3-4, pp 313-347
- JANSSEN Christiane, « Police et ministère public : du malaise à la réflexion et aux propositions de réforme ? », *Déviance et société*, 1992 vol.16 – N°2 pp117-141
- JARROSSON Charles, « La contractualisation de la justice jusqu'où aller ? », in L. CADIET et L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice*, PUF 2003, p185
- Jean COMBACAU, « L'acte juridique », *Droits*, 1988
- JEAN Jean-Paul et SALAS Denis, « Culture judiciaire et culture administrative (avant-propos) », in *Revue française d'administration publique*, 2008 n°125, p.5
- JEAN Jean-Paul, « 10 ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire », *Revue regard sur l'actualité* n°300, La documentation française avril 2004, pp.33-48

- JEAN Jean-Paul, « Comment comparer l'efficacité des systèmes judiciaires européens ? »  
*Lettre de recherche droit et justice*, 2006 n°25 pp 12-13
- JEAN Jean-Paul, « De l'efficacité en droit pénal », in *Le droit pénal à l'aube du troisième millénaire. Mélanges offerts à Jean PRADEL*, éd. CUJAS, 2006
- JEAN Jean-Paul, « Du justiciable à l'utilisateur de la Justice », in DONIER et B. LAPEROUSCHNEIDER (dir.), *La régulation par le juge de l'accès au prétoire*, Dalloz, Actes, ENM/Université de Franche-Comté, pp 215-221.
- JEAN Jean-Paul, « Du justiciable à l'utilisateur de la Justice », in Donier et B. Lapérou-Scheneider (dir.), *La régulation par le juge de l'accès au prétoire*, Dalloz, Actes, ENM/Université de Franche-Comté, pp 21
- JEAN Jean-Paul, « Du justiciable à l'utilisateur de la justice », *Les cahiers de la justice*, 2013/1, pp13-20
- JEAN Jean-Paul, « Evaluation et qualité », in L. CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 2004, p.481
- JEAN Jean-Paul, « Jean DANET, La justice entre rituel et management, Postface d'Antoine GARAPON, Presses universitaires de rennes, 2010 », *RSC* 2011, p.1003
- JEAN Jean-Paul, « La justice pénale en Europe dans le rapport 2010 de la CEPEJ, *AJ pénal*, Décembre 2010, pp542-544
- JEAN Jean-Paul, « Le ministère public entre modèle jacobin et modèle européen », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2005, 3 pp.670-683
- JEAN Jean-Paul, « Le ministère public français au regard des justices d'Europe », *AJ Pénal* – mars 2011 – Dossier pp.106-112
- JEAN Jean-Paul, « Les nouveaux territoires de la politique criminelle », *Revue de science criminelle et de droit comparé* 2007, n°3 pp.666-667

- JEAN Jean-Paul, « Les réformes pénales 2000-2010 : entre inflation législative et révolutions silencieuses », *Regards sur l'actualité* n°357, Janvier 2010, La documentation française, pp18-22
- JEAN J-P. & JORRY H., *Systèmes judiciaires des pays de l'Union européenne*, juin 2013, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp)
- JEAN Luc, « La justice française au grand jour », *La gazette du Palais* 2001, n°349 p.30
- Jean VOLF, « les évolutions de la procédure pénale en Europe après 1945 », *Droit pénal* n°9, septembre 2007, étude 19,
- JEFFERSON Tony, SHAPLAND Joanna, « Justice pénale, criminologie et production de l'ordre : les tendances de la recherche et de la politique criminelle depuis 1980 en Grande-Bretagne », *Déviance et société*, 1991 – vol.15 – N°2 pp.187-221
- JEHLE Jörg Martin, «Les pouvoirs d'appréciation du ministère public : le principe d'opportunité ou de légalité, avantages et inconvénients » – Conseil de l'Europe, *Communication à la conférence des procureurs généraux d'Europe*, 5ème session, CELLE, 23 – 25 mai 2004.
- Jérôme BOSSAN ; « La visioconférence dans le procès pénal : Un outil à maîtriser », *RSC* octobre/décembre 2011 – pp801-816
- JESTAZ Philippe, MARGUENAUD Jean-Pierre, JAMIN Christophe, « Révolution tranquille à la Cour de cassation », *Recueil Dalloz* 2014, p.2061
- JEULAND Emmanuel (dir.), *La prise en compte de la notion de qualité dans la mesure de la performance judiciaire. La qualité : une notion relationnelle*, Mission de recherche Droit et Justice, juin 2015
- JOLIBOISD Charles et FAUCHON Pierre, *Quels moyens pour quelle justice*, Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

- JOLY-HURARD J., « La responsabilité des magistrats », *RIDC* 2-2006, pp439-475
- JOLY-HURARD Julie-, « La responsabilité civile, pénale et disciplinaire des magistrats », *RIDC*, 2-2006, p439-475
- JOSEPH-RATINEAU Yannick, « Contractualisation de la procédure pénale et liberté procédurale du parquet », *Recueil Dalloz Sirey* 2008, n°15 pp1035-1039
- JOSEPH-RATINEAU Yannick, « De quelques difficultés issues de la légalisation de la double convocation dans le cadre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité », *La Semaine Juridique Edition générale* n°37, 7 septembre 2009, P230
- JOXE Pierre, « Police et justice pénale. A propos d'un rapport de la cour des comptes sur la politique de sécurité », *APC* 2011/1, n°33,
- JUNG Heike, « Formes et modèles du procès pénal – sauvegardes contre la manipulation ? » *Les conférences du Collège de France*, <http://conferences-cdf.revues.org/199>.
- JUNG Heike, « Le ministère public: portrait d'une institution », *Archives de politique criminelle*, 1993, n°15, p.15
- JUNG Heike, « Vers un nouveau modèle du procès pénal ? Réflexion sur les rapports - La mise en état des affaires pénales », *RSC* 1991, p.526
- KAMINSKI D., SNACKEN S. et Van de KERCHOVE M., « Mutations dans le champ des peines et de leur exécution », *Déviance et Société* 2007/4, Volume 31, p. 487-504.
- KAMINSKI Dan, « Deux leviers d'articulation de l'ordre social et de la répression pénale : les cibles et les procédures », in René LEVY, L. MUCCHIELLI, R. ZAUBERMANN (dir), *Crime et insécurité : Un demi-siècle de bouleversements, Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan, p.315
- KAMINSKI Dan, *Pénalité, management, innovation*, Presses universitaires de Namur, 2009,

- KARENSKY Dominique, « La garantie d'un procès équitable dans la jurisprudence récente de la cour de cassation », in *Rapport de la cour de cassation pour 1995*, La documentation française 1996
- KELLERHALS Jean et ROBERT Christian-Nils, *Les représentations sociales de la sanction pénale. Une étude des normes de justice dans les mentalités contemporaines*, Rapport au Fonds national de la recherche scientifique (requête au FNRS n°1114-055893.98) déposé en octobre 2001
- KOERING-JOULIN René et SEUVIC Jean-François, « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA*, juillet/août 1998, p.106
- KOERING-JOULIN, SEUVIC J.Fr., « Droits fondamentaux et droit criminel », *AJDA* 1998, n°spécial sur les droits fondamentaux, pp.106 et ss.
- KRIEG Jean-François, « L'audience pénale, un édifice à reconstruire ? », *Les Petites Affiches* 2004 n°240 pp8-11
- KRIEGK Jean-François, « L'américanisation de la justice, prisme d'un nouvel ordre symbolique en matière pénale ? », *La gazette du Palais*, 2005, n°98 pp 2-11
- KRIEGK Jean-François, « Le livre vert sur le ministère public européen : une avancée décisive dans la construction d'un espace judiciaire européen intégré », *La Gazette du Palais* 2003, n°3 pp2-8
- KRIEGK Jean-François, « Quel ministère public européen, pour quel espace judiciaire européen », *Les petites Affiches* 2001, n°82 pp4-9
- LABORDE Jean-Paul, « De l'Héliée à Tocqueville : le jugement pénal en question », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* n°2, avril – juin 2009, pp257-303
- LACASSAGNE A. et MARTIN E., « Statistique criminelle », in *L'année psychologique*, 1905 vol.12, pp461-476

- LAFRANCE Guy, « Le néo-libéralisme et les droits fondamentaux », *Laval théologique et philosophique*, Vol. 47, n°3, 1991, p.357-365
- LAGARDE Xavier, « Droit processuel et modes alternatifs de règlement des litiges », *Revue de l'arbitrage*, 2001, n°3 pp 423-449
- LAMBERT Thibault, « Sélection et orientation des affaires pénale », *Etudes et Données Pénales*, n°29, 1977
- LAMY (de) Bertrand, « Atteinte à l'indépendance de la justice », *Légipresse* 1997, n°147 pp153-162
- LAMY (de) Bertrand, « L'incidence des réformes de procédures pénale sur les acteurs du procès », *Droit pénal* n°9, septembre 2007
- LANDREVILLE Pierre, « Grandeur et misères de la politique pénale au Canada : réformisme au populisme », *Criminologie*, Vol. 40, n°2, 2007, p. 19-51
- LANDREVILLE Pierre, « La récidive dans l'évaluation des mesures pénales », *Déviance et société*. 1982 – Vol.6 – N°4, pp. 375-288
- LANDREVILLE Pierre, « Ordre social et répression pénale. Un demi-siècle de transformations », in R. LEVY, L. MUCCHIELLI et R. ZAUBERMAN (dir.), *Crime et insécurité un demi-siècle de bouleversements*, L'Harmattan, 2006, P289
- LANGUIN N., WIDMER E., KELLERHALS J., Robert C.-N., 2004, « Les représentations sociales de la justice pénale : une trilogie », *Déviance et société*, Vol. 28, no 2, 159-178
- LAPAULLE Pierre, « Données fondamentales de l'administration de la justice dans les pays anglo-saxons », *RIDC*, vol.8N°3-1956, pp426-433
- LARMINAT Xavier (de), « Denis Salas, La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Archives, mis en ligne le 08 novembre 2006, Consulté le 08 novembre 2012. URL : <http://champpenal.revues.org/582> ; DOI : 10.4000/champpenal.582

- LASCOUMES Pierre, « Une humble et sévère machine à moulin quels grains ? », *Pouvoirs* n°55, pp23-40, PUF 1990
- LAVIC Sabrina, ROYER Guillaume, « L'article préliminaire et le principe d'impartialité en procédure pénale », *Recueil Dalloz Sirey* 2005, n°17 pp1138-1141
- LAZERGES Christiane, « Figures du parquet », *Lettre Recherche droit et justice* 2006, n°25 p15
- LAZERGES Christine, « Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle, A propos de la décision 2004-492 DC du 2 mars 2004 », *Revue de science criminelle* 2004 p. 725
- LAZERGES, « La tentation du bilan 2002-2009 : une politique criminelle du risque au gré des vents », *Revue de science criminelle* 2009, p.689
- LE BOUILLONNEC Yves, *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 845), relatif aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et d'action publique*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2013
- LEBLOIS-HAPPE Jocelyne, « Eléments de la cohérence de la procédure pénale allemande. L'équilibre entre les prérogatives du ministère public et celles du juge dans la phase préliminaire du procès », in Cour de cassation (sous l'égide de), *La procédure pénale en quête de cohérence*, Dalloz coll. Thèmes et commentaires, 2007, p.247
- LEBLOIS-HAPPE Jocelyne, « La médiation pénale comme mode de réponse à la petite délinquance : état des lieux\_(1) et perspectives », *Revue de science criminelle* 1994 p. 525
- LECHEVALIER Claire, « La naissance de la justice en débat : représentations contemporaines du procès d'Oreste », *Criminocorpus* [En ligne], mis en ligne le 17 janvier 2013, consulté le 18 octobre 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/2198> ; DOI : 10.4000/criminocorpus.2198

- LEGER Philippe, *Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale*, La documentation française, 2009
- LEGRAS Bernard, « L'avenir du parquet général », *La Gazette du Palais* 2008, n°354 pp13-18
- LEMAIRE Philippe, « La nécessaire refondation de la procédure pénale, l'enquête et l'instruction », *Les Petites Affiches* 2000, n°213 pp17-19
- LENA Maud, « Plus (du tout) de garde à vue de 96 heures pour les escroqueries en bande organisée - Cons. const., 9 oct. 2014, décis. n° 2014-420/421-QPC », *D.15* octobre 2014
- LENNON Jean-Luc, « L'affaiblissement du pouvoir de direction de la police judiciaire par le procureur de la République », *Recueil Dalloz Sirey* 2005, n°20 pp1336-1340
- LENNON Jean-Luc, « Saisine du juge correctionnel et requalification des faits », *Recueil Dalloz Sirey* 2008, n°26 pp1805-1808
- LENOIR Audrey, Virginie GAUTRON, « Les pratiques des parquets face à l'injonction politique de réduire le taux de classement sans suite », *Droit Société* n°88/2014, p.591
- LEPAULLE Pierre, « Données fondamentales de l'administration de la justice dans les pays anglo-saxons ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 8 N°3. Juillet-septembre. pp. 426-433
- LESCLOUS Vincent, « Le procureur : du mécanicien de la poursuite pénale à l'architecte d'un traitement social, une fonction judiciaire républicain », *Droit pénal* - Juin 2013 - n° 6
- LEVY René et ROUSSEAUX Xavier, « Etat, justice pénale et histoire : bilan et perspectives », *Droit et société*, 20/21 – 1992
- LEVY Jean-Paul, « Pénalisation et répression : adaptation à la criminalité ou dérive sécuritaire ? », *La Gazette du Palais* 2004, n°133 pp2-4
- LEVY René et ROUSSEAUX Xavier, « Etat, justice pénale et histoire : bilan et perspectives », *Droit et société* 20/21 – 1992, pp277-299

- LEVY René, « Du flagrant à la comparution immédiate : la procédure d'urgence d'après les statistiques judiciaires (1977-1984) », Paris, C. E. S. D. I. P., 1985, *Études et Données Pénales*, n° 48, 44 p
- LEVY René, « Ordre social et répression pénale : Y a – t – il un tournant managérial ? Commentaire des rapports de Pierre LANDREVILLE et Dan KAMINSKI », in René LEVY, L. MUCCHIELLI, R. ZAUBERMANN (dir.), *Crime et insécurité : Un demi siècle de bouleversements, Mélanges pour et avec Philippe ROBERT*, L'Harmattan, p.347
- LEVY René, ROUSSEAU Xavier, « Etat, justice pénale et histoire : bilan et perspectives », *Droit et société* 20/21 1992, pp277-308
- LEVY René. « Un aspect de la mutation de l'économie répressive au XIXe siècle : la loi de 1863 sur le flagrant délit », *Revue historique*, juillet-septembre 1985, 109e année, tome 274, n° 555, p. 43-77
- LIBMANN Jean, La politisation des juges, *Pouvoir* n°16 – Janvier 1981 p.43-53
- LIGER Didier, « Fonction de juger : mieux juger ou traiter les flux policiers », *La Gazette du Palais*, 2004, n°133, pp 5-19
- LOCHAK Danièle, « La race : une catégorie juridique ? », In: *Mots*, décembre 1992, N°33.». pp. 291-303
- LOISEAU Léon, « Un art libéral de punir ? », *Labyrinthe* [En ligne], 22 I 2005 (3), mis en ligne le 22 juillet 2008, consulté le 11 octobre 2012. URL : <http://labyrinthe.revues.org/1036>
- LOPEZ Mônica Sette, « Communiquer le droit : le média et le message », *Les Cahiers de droit*, vol. 54, n° 1, 2013, p. 45-67
- LOYER-LEMERCIER Marie-Julie, « Réflexions sur la nature originale des transactions pénales, mode de gestion de l'action publique à la manière contractuelle », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n° 2/2010, p.343

- LUCAZEAU Gilles, « L'action du parquet selon le rapport du comité de réflexion sur la justice pénale », *Droit pénal* n°10, octobre 2009, dossier 5
- LUDET Daniel, ROUSSEAU Dominique et autres, « La justice, un pouvoir de la démocratie », <http://www.tnova.fr/essai/la-justice-un-pouvoir-de-la-d-mocratie>
- MAGENDIE Jean-Claude, *Célérité et qualité de la justice, la gestion du temps dans le procès*, Rapport au Garde des sceaux, ministre de la justice, La documentation française, 2004
- MAILLARD (de) Jacques et LE GOFF Tanguy, « la tolérance zéro en France, succès d'un slogan, illusion d'un transfert », *Revue française de science politique* 2009, Vol.59
- MARCEL Jean-Christophe et MUCCHELLI Laurent, « André DAVIDOVITCH (1912-1986) et le 2<sup>e</sup> âge de la sociologie criminelle française », *L'Année sociologique* 2006/1 (Vol. 56), p83
- MARECHAL Jean-Yves, « Les droits de la défense au cours de l'enquête préliminaire : rien à signaler ! », *La semaine Juridique, - Edition générale – n°17*, 22 avril 2013, p.81
- MARGUENAUD Jean-Pierre, « Tempête sur le Parquets », *Revue de science criminelle et de droit comparé* 2009, n°1 pp176-180
- MARIN Jean-Claude, « La mise en mouvement de l'action publique », *La gazette du Palais* 1999, n°85 p.24
- MARON Albert, « mal informé n'implique pas dossier pourri », *Droit pénal* 2005, n°2 pp22-23
- MARON Albert, « Exercice de l'action publique, les fausses confusions », *Droit pénal* 2001, n°5 pp23-24
- MARON Albert, « S'estimer incompetent, c'est déjà poursuivre », *Droit pénal* 2000, n°10 pp22-23
- MARON Albert, HASS Marion, « Le parquet un et indivisible », *Droit pénal* 2009, n°11 pp39-40

- MARSHALL Didier, « Justice, LOLF et RGPP : des rendez-vous manqués ? », *Lettre RD&J*, n° 36, mai 2011 ;
- MARSHALL Didier, « L'évolution du métier de magistrat », *Les cahiers de la justice* 2007, n°2 pp269-286
- MARSHALL Didier, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* n°125, 2008, pp.121-131
- MARTNI Aurélien, « Quel avenir pour le ministère public ? », *Revue de science criminelle* 2008 p. 235
- MASSIAS Fl., « L'influence des droits de l'homme sur la politique criminelle en Europe », *Archives de politique criminelle*, 1987, pp19 et ss.
- MATHIAS E., « Alternatives punitives consensuelles : leurres et travers de la répression volontaire », *Gaz-Pal*, 1<sup>er</sup>-2 sept.2006
- MATHIAS Eric, « Action pénale privée : cent ans de sollicitude - À propos de la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale », *Procédures* n° 5, Mai 2007, étude 6
- MATHIAS Eric, « Poursuivre autrement », *Les Petites Affiches* 1999, n°159 pp4-8
- MATHONET Paul, « Le procès équitable dans l'espace normatif pénal français », [w.w.w.umrdc.fr](http://www.umrdc.fr)
- MATHONNET Paul, « Le procès équitable dans l'espace normatif pénal français », <http://halsh.archives-ouvertes.fr>
- MATSOPOULO Haritini, « Quelques réflexions sur la place des statistiques dans la politique pénale », in *Politique(s) criminelle(s), Mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.233

- MATSOPOULOU Haritini, « L'application du principe de proportionnalité aux sanctions douanières (CEDH, 26 février 2009, n°28336/02 Grifhorst c/France, JCP 2009. II. 10075, note J. Pannier), *RSC* 2009, p.597
- MATSOPOULOU Haritini, « Renforcement du caractère contradictoire, célérité de la procédure pénale et justice des mineurs. - Commentaire de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale », *Droit pénal*
- MATSOPOULOU Haritini, « Sommaire de jurisprudence sur la procédure pénale : Plaidoyer pour une redéfinition du rôle de l'avocat pendant la garde à vue ; note sous CEDH, 13 octobre 2009, Dayanan contre Turquie, Req. N°7377/03 », *La Gazette du Palais* 2009, n°336-337 pp19-24
- MATSOPOULOU Haritini, « Une nouvelle réforme de la procédure pénale ? - Les principales dispositions de la mission de réflexion sur les possibles évolution de la procédure pénale», *La Semaine Juridique, édition générale*, 22 septembre 2014, p.957
- MAURY Alfred, « La législation criminelle sous l'ancien régime », *Revue des Deux Mondes* tome 23, 1877
- MAZAEU Pierre, « L'action publique dans la tradition républicaine », *Justice* 1996, n°3 pp65-68
- MBONGO Pascal, « Justice et politique : nouvelles réflexions sur le statut du parquet », *La Gazette du Palais*, 2004, n°354 pp2-6
- MECCARELLI Massimo, « La dimension doctrinale du procès dans l'histoire de la justice criminelle : La leçon historiographique de Mario SBRICOLLI », *Crime, Histoire & Sociétés* [en ligne], Vol.13, n°1, mis en ligne le 01 mars 2012, consulté le 25 septembre 2012.
- MEURISSE, « La représentation du prévenu devant le tribunal correctionnel et le tribunal de police », *Rev. Int. Dr. Pén.*1967, P339 ;

- MIALOT Camille, « La partie publique au procès pénal doit-elle être représentée par un magistrat ? » *Recueil Dalloz Sirey* 2009, n°37 2497-2498
- MIANSONI Camille ; « L'indivisibilité du parquet aujourd'hui », *Les Cahiers de la justice*, 2013/4, p.105
- MIANSONI Camille, « La nature juridique du traitement en temps réel des procédures pénales (TTR) », *AJ Pénal* mars 2012
- MIANSONI Camille, « La transaction par officier de police judiciaire ou TOPJ », *AJ Pénal* octobre 2015, p.469
- MIANSONI Camille, « Politique pénale et management des juridictions ou la politique pénale comme composante du projet de juridiction », *AJ Pénal* septembre 2012, pp448-451.
- MICHAUD Cécile, « Réflexion sur les rapports entre les fonctions respectives du procès pénal et de la peine », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°/2012, p.109
- MICHEL Brigitte, « Les dispositifs statistiques permanents du ministère de la justice », *Courrier des statistiques* n°97, mars 2001
- MILBURN Philip et MOUHANNA Christian, « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74/2010, pp7-16.
- MILBURN Philip, MOUHANNA Christian et PEROCHEAU Vanessa, « controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, n°27 – 2005, p.151
- MILBURN Phlipp, « De la frénésie sécuritaire à la surpénalisation : la justice sous pression », in Laurent MUCCHIELLI (dir.), *La frénésie sécuritaire – retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, La découverte, 2008
- MILBURN Philip, « Les procureurs de la République : passeurs de justice ou gestionnaires des « politiques pénales » ? », *Droit et société* 1/ 2010 (n° 74), p. 73-90

- MOCCIA Sergio, « Aspects régressif du système pénal italien », *Déviance et société*, 1997, vol.21 – 21 pp. 137-164
- MOLE Nuala, HARBY Catharina, *Le droit à un procès équitable. Un guide sur la mise en œuvre de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Conseil de l'Europe 2002
- MOLINS François, « Action publique », in *Encyclopédie DALLOZ*
- MOLINS François, « La diversification et la systématisation de la réponse pénale », *La Gazette du palais*, 2005, n°49, pp 23-25
- MONDON Denis, « Pour une analyse systémique de la politique pénale ? », *AJ Pénal* septembre 2012, pp442-447
- MONNET Yves, « Procès équitable et représentation des parties non comparantes devant le juge correctionnel ; Note sous Cour de cassation, Chambre criminelle, 11 juillet 2001 », *La Gazette du palais* 2002, n°209 pp19-24
- MOROZ Xavier, « Les initiatives procédurales des parquets au XIXème siècle », *Archives de politique criminelle* 2003/1, N° 25, p. 85-100
- MOUHANNA Christian et MILBURN Philip., « Présentation », *Droit et société*, 2010/1 n°74
- MOUHANNA Christian, « Les relations police-parquet en France : un partenariat mis en cause ? » *Droit et société* 2004, n°58 pp505-522
- MOUHANNA Christian, BASTARD Benoit, « Procureurs et substituts : l'évolution du système de production des décisions pénales, in « Le parquet et les politiques pénales en France », *Droit et société* n°74, 2010
- MULLER Pierre et autres, « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 46è anniversaire n°1, 1996, pp96-133
- NADAL Jean-Louis, « Allocution d'ouverture », in Cour de cassation (sous l'égide de la), *Quel avenir pour le ministère public?*, Dalloz 2008, p.7

- NADAL Jean-Louis, « La liberté de parole du ministère public », *La Gazette du Palais* 2008, n°354 pp5-11
- NADAL Jean-Louis, « Quel rôle pour le ministère public », *Recueil Dalloz Sirey* 2007, n°32 p2296-
- NADAL Jean-Louis, *Refonder le ministère*, rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, novembre 2013
- NALLET Henri, « Organisation de la justice et service public », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp137-144
- Nations-Unies, *Manuel pour l'élaboration d'un système de statistiques de la justice pénale*, Nations Unis, New-York, 2004
- NICOLOPOULOS, « La procédure devant les juridictions répressives et le principe du contradictoire », *Rev. de sc. Crim* 1989, P1 ; *Crim.*, 22 juin 1988, Bull. 286
- NIORE Vincent, « La problématique du déclenchement de l'action publique par la victime et la nécessité d'un système comparable : limite du pouvoir d'inertie lié à l'opportunité des poursuites », *La Gazette du Palais*, 2009, n°231-232 pp 9-14
- NORD-WAGNER M., « L'urgence en procédure pénale », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n °2 avril/juin 2006
- NOREAU Pierre, «L'acte de juger et son contexte: Éléments d'une sociologie politique du jugement», dans *Éthique et politique (Éthique de la magistrature)* vol. 2 n. 2, automne 2001, 17-26.
- NORMAND Jacques, « Les principes directeurs du procès », in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF 02004, p.1038
- NORMAND Marion, « Les avocats et la défense à l'ère de la thérapie et de la conciliation », In: *Déviance et société*. 1981 - Vol. 5 -N°1. pp. 45-54

- O'MALLEY PAT, « Mondialisation et justice criminelle : du fatalisme à l'optimisme », *Déviance et société*, 2006/3, Vol.30, pp.323-338
- OBADIA Sophie, « Quel rôle pour la partie civile et la défense ? Du bon usage de l'article 175 du code de procédure pénale ! », *La Gazette du Palais* 2009, n°231-232 pp29-31
- OLLARD Romain, « Principe d'égalité des armes dans l'exercice des voies de recours : la Cour de cassation neutralise les effets de l'article 505 du code de procédure pénale », *Lexbas Hebdo édition privée générale*, 2009 n°346
- OTTENHOF Raynald, « Criminologie et procédure pénale : réflexion sur une difficile rencontre », *RSC* 1992, p.389
- PARIGUET Marie, « Une autre rationalité pénale - Comprendre autrement le but et les fonctions du procès pénal, de la peine et de son exécution pour redéfinir la place de l'homme et de la justice pénale », *RSC* 2014, p.543
- Patrick GILBERT, « Yves MENY et Jean Claude THOENING : Politiques Publiques », *Politiques et management public*, Année 1990, Volume 8, Numéro 1 p. 155 – 156
- PAULET-PUCCINI Stéphanie, « L'évaluation dans les politiques locales de prévention et de sécurité : un nouveau management des services de la Justice », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 19 mars 2007, Consulté le 15 novembre 2014
- PAULIAT Hélène, « Qualité et efficacité des systèmes judiciaires en Europe », *Les cahiers de la justice*, 2007, n°2 pp 89-114
- PERCHE David, *Les procédures pénales sommaires*, Thèse, Université Nice Sophia Antipolis, 2002
- PERDRIOLLE Sylvie, KADRI Charles, « Le juge pénal, un office invisible », Séminaire IEHJ : « Etre juge aujourd'hui », 26 mars 2013, <http://www.ihej.org/le-juge-penal-un-office-invisible/>

- PEREIRA Brigitte, « Justice négociée : efficacité répressive et droits de la défense ? », *Recueil Dalloz*, 2005 n°30, pp 2041-2049
- PERNIER Jean-Baptiste, « Le délai d'appel des décisions correctionnelles face au principe d'égalité des armes : à propos de l'article 73 de la loi pénitentiaire », *La Gazette du Palais* 2009, n°343-344, pp6-1
- PERRIER Jean-Baptiste, « Alternatives aux poursuites : l'orthodoxie juridique face à l'opportunité pratique », *Recueil Dalloz* 2011, p.2349
- PEYRAT Didier, « La justice de proximité : faire mieux ou mieux faire ? » *La Gazette du Palais* 2001, n°285 pp2-19
- PICARD Etienne, « L'émergence des droits fondamentaux en France », *AJDA* juillet-août 1998, p.6
- PICAUVET Emmanuel, « L'approche économique du droit, l'éthique et le statut de la norme d'efficacité, » *Klésis – revue philosophique – 2011 : 21 – Philosophie analytique du droit*
- PISANI M., « La célérité dans la procédure pénale italienne », *RIDP*. 1995.566 et s.
- PITCHERS Christopher, « L'équité dans la décision pénale », *Justices* 1998, n°9 pp131-136
- PONCELA Pierrette, « Le combat des gladiateurs. La procédure pénale au prisme de la loi Perben II », *Droit et société* 2005, n°60 pp473-495
- PONCELA Pierrette, « Quand le procureur compose avec la peine (bis) », *Revue de science criminelle* 2003 p. 139
- PORTELLI Hugues, « La pénalisation de la vie politique », *Pouvoirs* n°128, 2009, p.113
- POUGET Philippe, « L'évolution des procédures », *Communication au colloque* : « Une évaluation de l'administration de la justice pénale, les nouveaux traitements des délits », Nantes 7 février 2013
- POUGET Philippe, « La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation », *AJ Pénal* novembre 2013, p.573

- PRADEL Jean, « Le plaider coupable, confrontation des droits américain, italien et français », *R.I.D.C.* 2-2005, p.47
- PRADEL Jean, « La notion européenne de tribunal impartial et indépendant selon le droit français », *RSC* 1990. 692
- PRADEL Jean, « Centenaire de la loi du 8 décembre 1897 sur la défense avant jugement pénal : essai d'un bilan », *Recueil Dalloz Sirey* 1997 p.375
- PRADEL Jean, « La phase préparatoire au procès pénal en droit comparé », *Rev. sc. crim.* 1983, PP121-139
- PRADEL Jean, « La procédure pénale française à l'aube du IIIème millénaire », *D.* 2000, chron.I
- PRADEL Jean, « La rapidité de l'instance pénale : Aspects de droit comparé », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 1995, n°4 pp213-224
- PRADEL Jean, « Le ministère public : brèves remarques sur son évolution depuis 1959 », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* janvier – mars 2000
- PRADEL Jean, « Le ministère public, autorité omnipotente ou colosse aux pieds d'argile. Observations sur quelques législations pénales européennes », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, juillet - septembre 2001
- PRADEL Jean, « Le ministère public, autorité omnipotente ou colosse aux pieds d'argile. Observation sur quelques législations européennes », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, septembre 2001, p.464
- PRADEL Jean, « Le prévenu cité à personne, absent et non excusé », a droit néanmoins à l'assistance d'un avocat, *Recueil Dalloz Sirey* 2001, n°24 pp1899-1901
- PRADEL Jean, « Le rapport Léger sur la justice : la grande illusion ? », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n °3 juillet/septembre 2009

- PRADEL Jean, « Notre procédure pénale défend-elle l'intérêt général ? », *Revue pénitentiaire et droit pénal* 2005, n°3 pp503-525
- PRADEL Jean, « Principes constitutionnels du procès pénal », *Cahier du conseil Constitutionnel* 2003, n°14 pp84-86
- PRADEL Jean, « Vers une métamorphose de la garde à vue - Après la "décision pilote" du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 et les arrêts de la chambre criminelle du 19 octobre 2010 », *D.* 2010, p.2783
- PRADEL Jean, AMRANI-MEKKI Soraya, « Le principe de célérité », *RFAP*, 2008/1, pp43-53
- PRADEL Jean, GUERIN Didier, « Les relations entre le ministère public et le ministre de la justice dans l'avant-projet de réforme de la procédure pénale », *Recueil Dalloz Sirey* 2010, n°11 pp660-662
- PRADEL X., « La criminalité organisée dans les droits français et italien. Des politiques pénales sous le signe de la convergence », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, mars 2003
- PUECHAVY Michel, « La présomption d'innocence en droit français et la convention européenne des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des de l'homme* 1996, n°26 135-14
- PUTMAN Emmanuel, « L'apport aux droits fondamentaux de la loi renforçant la présomption d'innocence », *Revue Juridique Personnes et Familles*, 2000 n°11, pp6-8
- QUELOZ Nicolas, « Politique criminelle : entre raison scientifique, rationalité économique et irrationalité politicienne... » *RSJ* nr, 1/2010
- QUENTIN Bruno, « Enquête préliminaire ne rime pas toujours avec procès équitable », *La Semaine Juridique, - Edition générale* – N°11-12, 11 mars 2013, p.577
- QUING LAN Li, « Vers un modèle mixte de procédure pénale ? », *La Gazette du Palais*, 2004, n°196 pp14-17
- RABAULT Valérie, *Rapport n° 2260 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*, enregistré le 9 octobre 2014

- RABAULT Valérie, *Rapport n° 2260 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*, enregistré le 9 octobre 2014
- RANCE Pierre, « L'efficacité au service de la justice », *La Gazette du Palais*, 2007 p32
- RANCE Pierre, MAGNEDIE Jean-Claude et autres, « Mettre le contradictoire eu cœur du procès pénal, » *La Gazette du Palais*, 2007 pp 47-62
- RASSAT M.-L., *Proposition de la réforme de la procédure pénale – Rapport à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice*, La documentation française, 1995
- RAYSSEGUIER Christian, « Taux de classement sans suite des parquets : mythes et réalités, discours de rentrée solennelle de Monsieur le procureur général près la cour d'appel de Rouen », *Droit pénal*, 1998 n°3 pp6-7
- REBUT Didier, « Justice pénale et justice civile. Evolution, instrumentalisation, effets pervers », *POUVOIRS* 128 2009- p49
- REDON Michel «La gestion pragmatique de la comparution immédiate par les magistrats», *AJ Pénal* 2011 p 16
- RENAULT Marie –Hélène, « Qui est le garant de l'égalité des citoyens devant la justice ? Libres propos sur deux décisions du conseil constitutionnel», *La Gazette du Palais*, 1998, n°161 pp 2-4
- RENOUX Thierry Serge, « L'apport constitutionnel à la réflexion sur l'évolution du ministère public », in Cour de cassation (sous l'égide de la), *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz 2008, p33
- RENUCCI Jean-François, « Droit de l'homme : requalification des faits et convention européenne des droits de l'homme », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2008, n°4 pp984-987
- RENUCCI Jean-François, « L'avocat et la garde à vue : exigences européennes et réalités nationale », *Recueil Dalloz Sirey* 2009, n°43 pp2897-2900

- RENUCCI Jean-François, « Un séisme judiciaire : pour la CEDH les magistrats du parquet ne sont pas une autorité judiciaire », *Recueil Dalloz Sirey* 2009, n°9 pp600\_601
- RETTERER Stéphane, « Le droit au procès équitable dans la procédure pénale militaire », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif* 2001, n°4/1 pp2065-2075
- RIBEYRE Cédric, « Réforme de l'enquête pénale – Observations sur les questions soulevées par le groupe de travail chargé d'une mission relative à l'amélioration de la procédure pénale », in Jacques BEAUME, *Rapport sur la procédure pénale*, Juillet 2014, Annexe 18
- RIVIER Marie-Claire, « Les justices de proximité en droit comparé », *La Gazette du Palais*, 2003 n°302 pp17-20
- ROBERT Jacques, « Force et faiblesse de la constitutionnalisation du droit pénal », *Droit In-Situ*, 2006, cc3901
- ROBERT Jacques-Henri, « La politique pénale : ressorts et évolution, » *POUVOIRS* 128 2009-p103
- ROBERT Jacques-Henri, « Les aspects de droit de la dispense », *Droits*, 1997, n°1 pp91-97
- ROBERT Jacques-Henri, « Les murailles de silicium. - Commentaire de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales », *Droit pénal* n° 2, Février 2006, étude 2
- ROBERT Jacques-Henri, « Transaction en matière d'environnement », *RSC* 2014, p.785
- ROBERT Marc, « Le parquet français et la “rumeur de Strasbourg”, *AJ Pénal* 2016, p565
- ROBERT Marc, « L'autorité judiciaire, la constitution française et la convention européenne des droits de l'homme », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 32 (Dossier : Convention européenne des droits de l'homme) - juillet 2011
- ROBERT Marc, « Les propositions du rapport Léger : point de vue d'un parquetier », *AJDP* 2009, n°10 pp393-395

- ROBERT Marc, La recommandation 2000 (19) du conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères publics d'Europe », *RSC* 2002, p.47
- ROBERT Philippe et FAUGERON Claude, « L'image de la justice criminelle dans la société », *Déviance et contrôle social* n°6, 1971
- ROBERT Philippe et FAUGERON Claude, Représentation du système criminelle : essai e typologie, *Acta Criminologica*, vol.6, n°1, 1973, p. 13-65
- ROBERT Philippe et LASCOUMES Pierre, « La crise de justice pénale et sa réforme », *SEPC – EDP* n°14, 1973.
- ROBERT Philippe et LEVY René, « Histoire et question pénale », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, juillet-septembre 1985, p481
- ROBERT Philippe, « Les statistiques criminelles et la recherche. Réflexions conceptuelles », *Déviances et société*, 1977 – Vol. 1 – n°1. pp3-27
- ROBERT Philippe, SBRICCOLI Mario. « Jalon pour une histoire de la statistique judiciaire ». In: *Déviance et société*. 1998 - Vol. 22 - N°2. pp. 107-111.
- ROCHE Sébastien, « L'insécurité entre : entre crime et citoyenneté », *Déviance et société*, 1991 – Vol. 15 N°3. Pp. 301-313
- ROETS Damien, « Voyage au bout de la nuit judiciaire : audience pénales nocturnes et droit à un procès équitable » *Recueil Dalloz Sirey* 2005, n°7 pp472-475
- ROUMIER William, « La justice après Outreau », *Droit pénal* n°7, juillet 2006, alerte 27
- ROUSSEAU XAVIER, « Historiographie du crime et de la justice criminelle dans l'espace français (1990-205), Partie II : De la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle », *Crime, histoire et sociétés*, Vol. 10, n°2, 2006
- ROUSEL, GILDAS, « L'essor de l'ordonnance pénale délictuelle », *Droit et Société* n°88/2014, p.607

- ROYER Jean-Pierre, « Préambule en forme rétrospective : Peut-on changer la Justice sans changer l'Etat ? », in CADIET L. et RICHER L. (dir.), *Réforme de la Justice, réforme de l'Etat*, PUF 2003
- SAAS Claire, « De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur », *Revue de science criminelle* 2004 p. 827
- SAAS Claire, « Grève des avocats et CRPC », *AJ Pénal* 2009, n°1 pp38-39
- SAAS Claire, « L'autonomie de la CRPC, » *AJ Pénal* 2008, n°12 p515
- SAAS Claire, « La requalification face au respect du procès équitable », *Actualité Juridique Droit Pénal*, 2007, n°2 pp82-83
- SAAS Claire, « Le procureur de la République français n'est pas une autorité judiciaire », *AJ Pénal* 2008, n°11, pp469-471
- SAAS Claire, « Les insuffisances de la procédure de comparution immédiate sur la sellette », *AJ Pénal* septembre 2012, p.476
- SAAS Claire, « Les procédures simplifiées de traitement des délits en France et en Allemagne : un jugement sans procès ? », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°1 janvier/mars 2008
- SAAS Claire, « Les procédures simplifiées de traitement des délits en France et en Allemagne : un jugement sans procès ? », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2008, n°1 pp17-36
- SAGLIO A., « La statistique Justice - vue d'ensemble », *Courrier des statistiques* n°97, mars
- SAINT -PIERRE François, « La nature juridique des droits de la défense dans le procès pénal », *Recueil Dalloz Sirey* 2007, n°4 pp260-266
- SAINT-PAU Jean-Christophe, « Le ministère public concurrence – t – il le juge du siège ? », *Droit pénal* n°9, septembre 2007 étude 14
- SAINT-PAU Jean-Christophe, dans « Le ministère public concurrence – t – il le juge du siège ? » *Droit pénal* n° 9, Septembre 2007, étude 14

- SALAS D. (dir), *La plume et le prétoire. Quand les écrivains racontent la justice*, La documentation française, 2014
- SALAS D. et MILBURN Ph., « Les procureurs de la République de la compétence personnelle à l'identité collective », *Archives de politique criminelle*, n°29
- SALAS D., « Justice et démocratie en France : un Etat de droit inachevé », in « La justice, réformes et enjeux », *Cahiers français* n°334, La documentation française, pp3-8
- SALLES Alain, « Justice pénale : moins de juge, plus de procureur », *Le Monde* 19 juin 2009
- SAMMAUS Gerlinda, WAINSTOCK Marcel, « L'image du droit pénal et la reproduction des idéologies des classes sociales », *Déviance et société*, 1982, vol.6 – N°4, pp353-373
- SAUTEL Olivier, « Les alternatives aux poursuites. Un exemple de “dérive” », in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.797
- SAUVE Jean-Marc, « La justice dans la théorie française du service public », in *Le service public de la justice*, Odile Jacob, 1998, pp65-78
- SAVARY Jérôme, « Les théories de la justice : éléments du débat contemporain », *Justice internationale et scolaire : points de repère*, juillet 2004, pp47-67
- SBRICCOLI Mario, « Histoire sociale, dimension juridique : l'historiographie italienne récente du crime et de la justice criminelle », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, Vol. 11, n°2 | 2007, 139-148
- SCHMELCK Robert, Où en est la « politique criminelle » ?, *Pouvoirs* – 16, 1981, p. 79-88
- SCHOETTI Jean-Eric, « L'examen par le conseil constitutionnel de la loi d'orientation et de programmation pour la justice : note sous conseil constitutionnel, 29 août 2002 », *La Gazette du Palais* 2009, n°247 pp3-26
- SERVERIN Evelyne, « Quelle mesure pour la justice », in L. CADIET et L. RICHER (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, pp49-66

- SEURIN Michel, « Le plaider coupable : le point de vue du magistrat du parquet », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2005, n°2, pp386-391
- SEVERIN Evelyne, « Comment l'esprit du management est venu à l'administration de la justice », in FRYDMAN B. et JEULAND E. (dir.), *Le nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Dalloz, 2011, p.37
- SIBI Barbara, « Le principe de l'égalité des armes et la victime au procès pénal », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 2005, n°3 pp547-567
- SIMMAT DURAND Laurence, « Le parquet et l'opportunité des poursuites», *La Gazette du Palais*, 1996 n°171, pp2-6
- SIMMAT-DURAND L., « le parquet et l'opportunité des poursuites », *Questions pénales*, décembre 1994 VII.4
- SKIBA Russel J., «Zero tolerance, zero evidence, An Analysis of School Disciplinary Practice», *Indiana Education Policy Center – Policy Research Report SR S2 August, 2000*
- SONTAG KOENING Sophie, « La dématérialisation des procédures pénales », *AJ Pénal*, 2014 n°4, Dossier, « Les nouvelles technologies au service de la justice pénale », p.154
- SORDET Caroline, « Exécution immédiate : les avocats débattent du rapport MAGENDIE », *Les Petites Affiches*, 2004, n°215, pp 3-4
- SUDRE Frédéric, « Impartialité du juge d'instruction », *JCP G Semaine juridique éd. Générale*) 2010, n°5 p.234
- SUDRE Jean-Paul, « Le statut du parquet en Europe, » *Les cahiers de la justice* 2007, n°2 pp71-78
- TALEB Akila, « Les procédures de reconnaissance préalable de culpabilité : étude comparée des justices pénales française et anglaise », *RSC* 2014 p.886
- THIREAU Véronique, « L'analyse économique du droit ou “ Law and economics” », *Revue Juridique Nîmoise*, 2012, p. 207

- THOENING Jean-Claude, « Le gestion systémique de la sécurité publique », *Revue française de sociologie*. 1994, 35-3, pp. 357-392.
- THOMAS Didier, « Juges et législateur au regard de la politique pénale», in *Politique(s) criminelle(s), mélanges en l'honneur de Christine LAZERGES*, Dalloz 2014, p.311
- TIEDEMANN K, BRAUNSCHWEIG A et autres, « Les mouvements de réforme de la procédure pénale de la protection des droits de l'homme », *Revue internationale de droit pénal*, n°3/4, pp739-1357
- TREMBLAY Luc B., « Le fondement normatif du principe de proportionnalité en théorie constitutionnelle », *Essais critiques sur l'arrêt R. c. OAKES*
- TRUCHE Pierre, « Quelle indépendance pour quel parquet, » *Les Petites Affiches* 2000, n°213 pp10-11
- TRUCHET Didier, « La justice comme service public », in *Le service public de la justice*, pp31-61, Odile Jacob, 1998.
- TULKENS Françoise, « L'apport de la convention européenne des droits de l'homme », in Cour de cassation (sous l'égide de), *Quel avenir pour le ministère public ?*, Dalloz 2008, p.93
- TULKENS Françoise, « La justice négociée », Centre de recherche interdisciplinaire sur la déviance et la pénalité (*CRIDP*), n°37 – 1995
- TULKENS Françoise, « Politique criminelle et tendances de la législation pénale en Belgique. De la justice "sociale" à la justice pénale" ». In: *Déviance et société*. 1983 - Vol. 7 - N°2. pp. 181-191
- TURCEY Valéry, « La nouvelle indépendance du parquet : mythe ou réalité ? », *Les Petites Affiches* 1998, n°50 pp4-7
- VACHEZ Antoine, « le chiffre dans le gouvernement de la justice », in *Une administration pour la justice* », *RFAP* n°125, 2008, p.111-120

- VAILLANT Eric, « La LOLF: principes directeurs et mise en œuvre dans l'institution judiciaire », *AJ Pénal* 2006, p.481
- VALOTEAU Aude, « Le jugement sur reconnaissance préalable de culpabilité : une autre procédure de jugement ou une autre manière de juger ? », *Droit pénal* n°5, mai 2006, étude 8
- VANDIER C., « Incidences et revendications de la victime aux différentes étapes du procès pénal », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n °3 septembre 2005
- VANESTE Charlotte, Frédéric VINSENTINI, Julie LOUETTE, Benjamin MINE, « Les statistiques pénales belges à l'ère de l'informatisation. Enjeux et perspectives », *INCC*
- VANNESTE Charlotte, VESENTINI Frédéric, « Pratiques pénales et structures sociales. L'Etat belge et la répression du crime en temps de crise (1840-1860) », *CRIME, HISTOIRE & SOCIETES / CRIME, HISTORY & SOCIETIES*, Vol. 16, n°1 | 2012, 134-136
- VARINARD André, « Politique criminelle et tendances de la législation pénale française contemporaine, De la justice sociale à la justice pénale », *Déviance et société* 1983-vol.7-n°2, pp155-169
- VAUCHEZ Antoine WILLEMEZ Laurent (dir.) Les « mondes judiciaires » et la construction d'un horizon réformateur commun (1981-2004) Magistrats professionnels et non-professionnels, comme objets des réformes de la justice – Synthèse - Mission de recherche *Droit et Justice*, Décembre 2004
- VAUCHEZ Antoine, « Le chiffre dans le « gouvernement » de la justice, Une administration pour la justice », *Revue française d'administration publique*, 2008, n°125, pp111-120
- VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs*, Paris, PUF, 2007
- VELICOGNA Marco, « L'utilisation des technologies, de l'information et de la communication dans les systèmes judiciaires européens », CEPEJ, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_fr.pdf)

- VERDE Alfredo, « Délit, procès et peine dans L'Etranger d'Albert Camus », In: *Déviance et société*. 1995 - Vol. 19 - N°1. pp. 23-33.doi : 10.3406/ds.1995.1560
- VERGES Etienne, « La procédure pénale à son point d'équilibre (À propos de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale) », *RSC* 2016 p.551
- VERHOEVEN Joe, « Vers un ordre répressif universel ? Quelques observations », *Annuaire français de droit international*, vol.45, 1999, pp55-71
- VERON Michel, « Les limites au rôle du ministère public et de la partie civile », *Droit pénal* n°6, juin 2006, comm. 80
- VIENNOT Camille, « Célérité et justice pénale : L'exemple de la comparution immédiate », *Archives de politique criminelle* 2007/1, N° 29, p. 117-143.
- VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société* 63-64/2006 – pp.425-455
- VIOUT Jean-Olivier, TALEB Akila, « La défense pénale devant le ministère public : les alternatives à la poursuite », *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 2010, n° spécial
- VISSCHER (de) Christian et VARONE Frédéric, « Une nouvelle gestion publique en action », *Revue internationale de politique comparée*, 2004/2 (Vol.11), p.177
- VOGLIOTTI Massimo, « Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ? », *Revue de science criminelle et de droit comparé* 2002, n°4 pp721-743
- VOLF Jean, « Elaborer et mener la politique pénale d'un parquet », *Recueil Dalloz Sirey* 2009, n°5 pp317-322
- VOLF Jean, « La privatisation rampante de l'action publique », *JCP G Semaine juridique* 2004, n°27 pp1217-1220
- VOLFF Jean, « L'ordonnance pénale en matière correctionnelle », *D.* 2003, pp.2777-2780

- VOLFF Jean, « Les évolutions de la procédure pénale en Europe après 1945 », *Droit pénal* n°9, septembre 2007, études 19
- VOULAND Philippe, « Le renforcement de l'équilibre de la procédure pénale : en faveur des droits de la défense ? », *AJ Pénal* 2007 p. 117
- WACHSMAN Patrick, Procès d'un procès ?, *D.* 2015, p.257
- WACQUANT Loïc, « La fabrique de l'Etat néolibéral, workfare, prisonfare et insécurité sociale », *Civilisations* [en lig René ne], 59-1/23010, mise en ligne le 29 juin 2010, consulté le 7 octobre 2012. URL. <http://Civilisations.revues.org>.
- WIDMER Éric D.et al, « Du sentiment d'insécurité aux représentations de la délinquance», *Déviance et Société*, 2004/ 2 Vol. 28, p. 141-157. DOI : 10.3917/ds.282.0141,
- WILLERMEZ Laurent, « Réformisme managérial et transformation de sens : justiciables et professionnels face à la « modernisation» de la justice », *Savoir/Agir, la revue trimestrielle de l'association Savoir/Agir*, numéro 14
- WILSON et KELLING, « La vitrine cassée », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1994
- XIFARAS Mikhaïl, « Science sociale, science morale? Note sur la pénétration de l'économie dans la pensée juridique française au XIXe siècle », 2004, *Frankfurt am Main : Klostermann*
- ZAPPALA Enzo, « Ministère public et juge : séparer les carrières ? », *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 2001, n°3 pp482-489
- ZIENTARA-LOGEAY Sandrine, « La théâtralité du procès-verbal : entre archaïsme et modernité », *Criminocorpus* [En ligne] consulté le 30 août 2014. URL : <http://criminocorpus.revues.org/2376> ; DOI : 10.4000/criminocorpus.2376
- ZOCCHETTO François, *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux* », Rapport d'information de fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois n° 17 (2005-2006) - 12 octobre 2005

- ZOCCHETTO François, « Adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », Rapport de la commission des lois du sénat, 2003
- ZOCCHETTO François, *Rapport d'information du Sénat relatif aux procédures accélérées de jugement en matière pénale*, 2005-2006
- ZOLLER Elisabeth, « La justice comme contre-pouvoir : regards croisés sur les pratiques américaine et française ». In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 53 N°3. Juillet-septembre. pp. 559-57



## INDEX

---

---

### A

actes de poursuite · 266, 272, 273, 274, 276, 277, 279, 341, 342  
actes de poursuites · 273  
action publique · 24, 26, 29, 30, 33, 37, 37, 41, 42, 56, 71, 76, 100, 101, 102, 108, 123, 124, 147, 150, 162, 165, 167, 168, 170, 173, 177, 187, 219, 234, 237, 238, 239, 242, 244, 245, 247, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 273, 274, 279, 292, 295, 297, 298, 304, 307, 311, 317, 326, 328, 332, 337, 339, 342, 343, 347, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 361, 362, 363, 365, 366, 367, 372, 376, 381, 383, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 402, 403, 416, 430, 431, 432, 435, 437, 439, 454, 467, 469, 482, 499, 509, 523, 525, 526, 539, 574, 582, 590, 603, 608, 611, 621, 622, 624, 626, 627, 629, 631, 640, 650, 659  
alternatives aux poursuites · 23, 46, 50, 69, 114, 139, 146, 171, 179, 207, 208, 224, 229, 230, 246, 259, 281, 306, 309, 310, 321, 324, 328, 329, 330, 361, 372, 456, 458, 468, 519, 520, 523, 524, 527, 545, 560, 570, 575, 576, 582, 609, 613, 615  
audiencement · 466, 497, 573, 575, 591, 594, 598, 642, 649

---

### B

barémisation · 144  
benchmarking · 170

---

### C

cadres du parquet · 191, 198  
Cassiopée · 173, 195, 623, 635, 637, 641, 654  
CEDH · 90, 95, 102, 334, 341, 343, 344, 352, 356, 357, 466, 512, 513, 541, 563  
Célérité · 46, 80, 86, 88, 97, 417, 430  
CEPEJ · 102, 107, 108, 109, 149, 167, 174, 175, 181, 182, 204, 416, 452, 453, 488, 490, 493, 637, 638, 657

chaîne pénale · 68, 82, 84, 173, 176, 181, 219, 241, 379, 381, 421, 454, 574, 577, 581, 588, 590, 601, 606, 613, 616, 618, 619, 620, 623, 634, 635, 636, 637, 639, 640, 641, 650, 654  
citation directe · 34, 36, 37, 38, 41, 50, 62, 88, 141, 206, 210, 211, 215, 225, 228, 236, 238, 239, 240, 244, 265, 266, 271, 273, 301, 304, 307, 311, 314, 323, 327, 331, 364, 374, 381, 382, 402, 403, 404, 405, 408, 410, 411, 418, 420, 422, 424, 432, 433, 436, 445, 478, 504, 544, 560, 568, 576, 589, 629, 632  
classements sans suite · 67, 68, 69, 70, 75, 144, 146, 171, 207, 208, 225, 228, 305, 306, 361, 379, 403, 524, 560, 628, 632  
code d'instruction criminelle · 23, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 49, 51, 187, 210, 211, 213, 215, 234, 237, 238, 239, 249, 255, 264, 265, 266, 267, 268, 282, 301, 302, 303, 351, 360, 364, 382, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 426, 457, 464, 465, 473, 504607, 628, 629, 630, 659, 671  
code de procédure pénale · code de procédure pénale · 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 49, 56, 62, 70, 88, 90, 93, 97, 99, 122, 125, 187, 207, 217, 218, 222, 234, 240, 242, 253, 261, 262, 263, 264, 266, 267, 268, 272, 273, 274, 276, 277, 282, 294, 295, 297, 299, 303, 304, 307, 309, 315, 316, 317, 319, 320, 323, 325, 327, 329, 330, 339, 350, 353, 355, 362, 365, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 375, 376, 377, 392, 401, 406, 407, 408, 409, 412, 418, 421, 422, 426, 427, 429, 430, 432, 433, 435, 436, 438, 439, 441, 442, 449, 451, 452, 454, 455, 457, 461, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 471, 473, 475, 478, 479, 482, 499, 504, 506, 507, 508, 509, 510, 517, 519, 523, 524, 525, 528, 531, 532, 536, 536, 541, 542, 543, 544, 546, 557, 582, 603, 609, 614, 621, 623, 624, 625, 626  
Comité de gestion · 593  
comparution immédiate · 34, 35, 36, 40, 98, 143, 215, 218, 222, 228, 247, 270, 271, 273, 311, 316, 322, 323, 331, 371, 373, 381, 386, 406, 407, 408, 418, 420, 421, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 437, 459, 460, 469, 480, 481, 504, 528, 568, 589, 597, 598, 611, 620, 632

comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité · 41, 222, 230, 246, 262, 263, 275, 276, 311, 315, 317, 323, 327, 354, 370, 371, 372, 378, 379, 384, 399, 409, 412, 420, 421, 435, 437, 438, 441, 442, 444, 449, 459, 467, 468, 469, 473, 496, 497, 499, 514, 516, 519, 522, 525, 529, 530, 535, 536, 537, 538, 539, 545, 560, 562, 573, 620, 627, 632

comparution volontaire · 41, 42, 50, 364, 406

composition pénale · 42, 50, 85, 87, 90, 99, 180, 221, 222, 224, 227, 229, 230, 257, 262, 272, 273, 274, 317, 318, 323, 328, 370, 371, 372, 373, 374, 384, 399, 409, 412, 415, 435, 438, 439, 440, 441, 444, 449, 455, 458, 466, 468, 470, 473, 496, 499, 514, 516, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 528, 529, 530, 531, 533, 534, 535, 536, 537, 539, 541, 543, 544, 545, 560, 562, 595, 596, 612, 614, 615, 627

concertation · 84, 381, 554, 585, 588, 590, 595, 596, 598

contraintes budgétaires · 75

convocation par officier de police judiciaire · 38, 39, 84, 88, 215, 218, 225, 228, 311, 327, 381, 382, 386, 409, 420, 430, 431, 433, 434, 458, 589, 613, 627

convocation par procès-verbal · 35, 36, 38, 39, 122, 125, 215, 217, 218, 228, 311, 371, 406, 407, 418, 425, 428, 429, 430, 431, 432, 460, 504, 504, 632

coordinations · 596

COPJ · 39, 84, 88, 218, 221, 223, 225, 228, 229, 271, 314, 316, 331, 381, 408, 409, 410, 431, 432, 433, 458, 469, 560, 599, 613

Cour européenne des droits de l'homme · 20, 81, 334, 337, 341, 345, 355, 356, 563

coût · 79, 135, 148, 150, 151, 169, 170, 174, 199, 298, 336, 346, 347, 349, 379, 476, 485, 491, 560, 563, 574, 608

CPPV · 219, 221, 223, 228, 271, 425, 428, 429, 430, 431, 469, 615

CRPC · 85, 101, 153, 221, 223, 225, 229, 246, 257, 262, 263, 272, 273, 274, 275, 276, 313, 315, 318, 328, 330, 331, 373, 374, 407, 410, 432, 437, 438, 441, 442, 443, 444, 454, 458, 459, 460, 466, 467, 469, 470, 481, 496, 502, 516, 518, 522, 525, 528,

529, 530, 531, 534, 535, 538, 543, 544, 560, 579, 589, 596, 612, 614, 632, 659

---

## D

débat contradictoire ·

débat contradictoire · 86, 89, 257, 258, 317, 331, 409, 435, 440, 443, 449, 454, 470, 471, 498, 504, 506, 512, 513, 528, 529, 531, 533, 534, 535, 580

déclenchement du procès · 25, 30, 237, 238, 253, 264

délai raisonnable · 93, 95, 96, 98, 142, 157, 177, 338, 386, 415, 419, 424, 482, 533

délégué du procureur · 87, 88, 298, 458, 513, 517, 605, 614

délits · 26, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 49, 50, 66, 73, 75, 84, 88, 99, 100, 122, 144, 180, 191, 202, 203, 211, 212, 213, 217, 235, 236, 238, 239, 249, 254, 282, 300, 303, 324, 331, 339, 346, 368, 369, 370, 371, 372, 396, 401, 403, 404, 408, 409, 414, 421, 423, 425, 426, 427, 428, 439, 441, 454, 458, 459, 460, 467, 470, 500, 509, 510, 512, 520, 522, 530, 532, 554, 557, 576, 577, 579, 595, 614, 615, 625, 628, 629, 630, 634, 649, 650, 656, 662

dialogues de gestion · 171, 347, 570

Direction des affaires criminelles et des grâces · 23, 205

discours sécuritaire · 111, 115, 126, 127, 141

diversification · 35, 46, 48, 51, 52, 54, 57, 58, 60, 62, 70, 74, 75, 76, 79, 95, 97, 98, 99, 111, 114, 116, 121, 123, 124, 125, 134, 139, 144, 146, 177, 179, 180, 181, 184, 187, 197, 206, 216, 224, 227, 249, 253, 279, 282, 283, 284, 286, 287, 289, 290, 310, 312, 320, 321, 325, 326, 327, 358, 364, 369, 376, 379, 382, 399, 405, 408, 410, 411, 421, 423, 424, 461, 471, 474, 483, 496, 498, 500, 501, 508, 518, 529, 538, 542, 548, 550, 554, 556, 568, 572, 576, 578, 584, 601, 653, 654, 656, 658, 659

doctrines pénales · 36, 115, 118, 128

droits de la défense · 20, 35, 40, 70, 81, 100, 101, 124, 155, 242, 246, 262, 270, 296, 304, 307, 337, 341, 342, 370, 386, 430, 444, 471, 475, 476, 478, 479, 480, 481, 486, 505, 506, 512, 531, 548, 569, 506

du taux de réponse pénale · 72, 227, 228, 312, 376  
durée du procès · 414

---

## E

efficacité · 20, 47, 48, 50, 67, 69, 70, 76, 77, 79, 81, 82, 83, 84, 88, 89, 95, 98, 102, 103, 104, 107, 111, 115, 119, 127, 128, 131, 135, 139, 142, 143, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 164, 167, 169, 170, 173, 174, 176, 180, 181, 190, 191, 197, 199, 204, 205, 214, 246, 249, 259, 273, 282, 294, 295, 298, 312, 319, 321, 323, 324, 326, 329, 330, 333, 337, 363, 369, 385, 415, 416, 418, 422, 424, 431, 436, 444, 452, 453, 462, 463, 466, 474, 475, 476, 477, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 494, 495, 496, 498, 502, 508, 509, 515, 521, 522, 533, 535, 548, 557, 561, 562, 563, 569, 570, 573, 579, 584, 622, 628, 632, 638, 641, 642, 650, 657  
enquête préliminaire · 39, 97, 304, 418, 436, 457, 459, 478, 479, 568, 625, 716

---

## F

flagrant délit · 29, 34, 35, 62, 73, 124, 206, 210, 211, 212, 213, 218, 238, 244, 364, 403, 404, 414, 426, 436, 504, 568  
flux pénaux · 66, 67, 69, 79, 144, 156, 228, 302, 305, 306, 311, 312, 360, 385, 486, 559, 588, 642  
fonction de poursuite · 47, 56, 251, 254, 264, 279, 282, 348, 364, 402, 473, 542, 543, 621  
formalisme procédural · 245, 662

---

## G

gestion des flux · 20, 76, 79, 156, 309, 560, 563

---

## H

homologation · 41, 86, 257, 262, 263, 272, 273, 274, 275, 276, 282, 314, 315, 316, 435, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 467, 469, 473, 502, 516, 523, 524, 526, 529, 530, 531, 534, 537, 539, 560

---

## I

indicateurs · 22, 108, 109, 138, 150, 153, 170, 171, 178, 179, 180, 181, 204, 205, 227, 281, 282, 363, 365, 415, 416, 471, 492, 570, 575, 591  
infraction pénale · 272, 578  
intégration informatique · 636, 640, 660

---

## J

juge d'instruction · 34, 41, 49, 70, 73, 97, 211, 213, 215, 222, 223, 239, 254, 255, 257, 265, 266, 268, 308, 322, 345, 347, 374, 404, 405, 414, 418, 435, 437, 442, 457, 476, 542, 561, 597, 605, 606, 612, 615, 621, 624, 628, 629, 630  
justice pénale · 20, 21, 22, 24, 36, 37, 46, 47, 49, 51, 52, 56, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 92, 94, 95, 102, 103, 108, 109, 110, 111, 114, 115, 119, 122, 127, 133, 135, 136, 138, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 155, 156, 157, 168, 169, 170, 173, 175, 176, 178, 179, 180, 182, 184, 187, 190, 192, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 204, 206, 222, 223, 225, 227, 228, 231, 245, 262, 281, 282, 283, 286, 290, 295, 301, 302, 305, 307, 313, 319, 320, 322, 324, 326, 328, 356, 360, 361, 362, 368, 372, 378, 381, 382, 383, 384, 385, 396, 409, 411, 413, 417, 421, 422, 423, 424, 425, 430, 436, 441, 450, 453, 456, 459, 460, 471, 472, 475, 476, 477, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 489, 490, 491, 492, 495, 503, 512, 513, 514, 518, 520, 522, 526, 529, 533, 535, 545, 546, 548, 560, 561, 574, 576, 578, 579, 581, 582, 585, 589, 603, 605, 606, 612, 615, 618, 619, 634, 635, 638, 641, 642, 650, 656, 657, 658, 659, 660, 662  
justice restaurative · 544, 545, 546, 547

---

## L

l'opportunité des poursuites · 50, 94, 123, 125, 208, 238, 248, 259, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 319, 320, 325, 326, 329, 339, 342, 349, 362, 369, 387, 391, 393, 403, 480, 557, 598, 607, 611, 626, 628, 631  
La citation directe · 37, 38, 229, 239, 273, 422

logique managériale · 135, 177, 476, 484, 556, 560, 570  
LOLF · 138, 164, 165, 168, 169, 177, 178, 179, 180, 182, 203, 204, 283, 347, 415, 466, 495, 560, 562, 569, 570, 654

---

## M

management · 21, 50, 51, 60, 62, 82, 84, 89, 115, 128, 129, 137, 138, 147, 148, 153, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 198, 261, 313, 320, 347, 348, 363, 364, 368, 372, 380, 383, 471, 476, 489, 491, 493, 494, 526, 556, 560, 561, 574, 579, 582, 585, 588, 593, 607, 650, 654, 656, 703  
managérialisation · 47, 115, 147, 170, 175  
managérialisme pénal · 133  
médiateurs pénaux · 660  
médiation pénale · 99, 230, 290, 329, 514, 518, 519, 527, 545, 560, 605, 614, 615  
ministère public · 23, 28, 31, 32, 33, 38, 41, 42, 46, 47, 50, 56, 70, 93, 99, 101, 107, 123, 125, 133, 140, 162, 203, 219, 227, 228, 236, 237, 238, 239, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 258, 264, 265, 266, 267, 268, 273, 275, 279, 282, 295, 296, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 317, 319, 321, 322, 324, 326, 328, 332, 337, 342, 343, 347, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 359, 360, 361, 362, 364, 367, 369, 378, 388, 389, 391, 392, 394, 402, 403, 405, 407, 408, 409, 422, 423, 438, 439, 442, 443, 449, 454, 457, 461, 464, 465, 466, 480, 481, 510, 517, 520, 523, 524, 525, 528, 529, 530, 531, 535, 538, 539, 540, 542, 543, 548, 557, 563, 568, 580, 583, 588, 589, 590, 598, 606, 607, 610, 612, 621, 623, 624, 630, 639, 693  
mise en route · 23, 24, 26, 32, 36, 37, 145, 239, 245  
modalités de la poursuite · 35, 37, 208  
modernisation · 51, 83, 86, 91, 106, 108, 148, 158, 159, 161, 164, 165, 166, 173, 174, 332, 350, 483, 484, 488, 493, 601, 606, 612, 638, 641  
modernité tardive · 137, 138, 139  
modes de poursuite · 23, 33, 34, 36, 37, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 60, 62, 64, 70, 76, 79, 85, 86, 88, 89, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 111, 112,

114, 118, 121, 122, 124, 125, 143, 146, 147, 149, 177, 178, 179, 180, 185, 187, 197, 203, 205, 206, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 227, 229, 232, 234, 235, 236, 238, 239, 240, 241, 242, 245, 246, 247, 249, 250, 251, 253, 259, 260, 261, 262, 263, 270, 273, 277, 279, 281, 282, 284, 286, 289, 290, 311, 312, 319, 320, 323, 327, 358, 363, 364, 368, 369, 370, 376, 378, 380, 381, 382, 383, 385, 399, 404, 406, 409, 410, 411, 413, 420, 423, 424, 429, 434, 435, 437, 452, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 468, 469, 470, 481, 485, 495, 497, 498, 499, 504, 531, 542, 545, 548, 550, 554, 556, 557, 560, 568, 572, 574, 576, 580, 581, 584, 585, 588, 594, 595, 597, 598, 601, 603, 606, 607, 616, 617, 650, 653, 654, 656, 657  
modes simplifiés · 43, 410, 477

---

## N

néolibéralisme · 128, 129, 130, 133, 135, 136, 169, 484, 656  
new public management · 82, 492  
nouvelle gestion publique · 105, 160, 167, 175, 561

---

## O

officier de police judiciaire · 39, 43, 76, 85, 97, 184, 225, 276, 318, 330, 381, 418, 429, 431, 433, 434, 435, 439, 460, 463, 470, 509, 605, 613, 614, 625, 630  
opportunité des poursuites · 56, 305, 306, 361  
ordonnance pénale · 40, 43, 50, 75, 76, 86, 90, 98, 100, 221, 222, 225, 229, 240, 257, 258, 262, 272, 273, 274, 276, 311, 317, 318, 323, 327, 328, 330, 347, 370, 371, 372, 374, 376, 384, 407, 409, 410, 418, 420, 421, 432, 435, 438, 439, 440, 449, 453, 454, 458, 459, 469, 470, 473, 481, 482, 496, 497, 503, 509, 511, 512, 513, 525, 528, 529, 534, 543, 560, 562, 573, 579, 589, 596, 612, 620  
orientation des procédures · 45, 46, 92, 140, 144, 205, 207, 223, 228, 257, 282, 294, 297, 299, 305, 309, 310, 313, 322, 323, 324, 326, 327, 332, 338, 349, 354, 363, 369, 375, 378, 381, 383, 386, 391, 461, 577, 580, 582, 583, 588, 594, 614, 624  
outils managériaux · 660

---

## P

- partenariat local · 362
- partie civile · 28, 33, 38, 203, 236, 237, 264, 265, 266, 273, 277, 296, 315, 374, 422, 423, 442, 468, 469, 481, 505, 544, 605, 629
- performance · 23, 80, 83, 103, 166, 167, 168, 170, 171, 173, 175, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 198, 199, 204, 227, 283, 309, 347, 363, 415, 484, 489, 492, 494, 501, 554, 562, 570, 571, 573, 574, 575, 579, 583, 640, 654
- PHAROS · 205, 574, 575, 635
- physionomie du procès pénal · 463, 499
- pilotage · 52, 57, 148, 150, 176, 198, 199, 203, 312, 379, 466, 574, 575, 593, 595, 606, 636, 641
- plaider-coupable · 230, 379, 520, 538, 539, 662
- politique criminelle · 33, 36, 48, 75, 77, 79, 80, 99, 102, 110, 111, 114, 119, 121, 122, 123, 126, 127, 179, 241, 246, 259, 286, 294, 302, 321, 349, 358, 360, 361, 364, 366, 367, 379, 387, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 402, 415, 417, 430, 436, 438, 455, 461, 463, 464, 465, 471, 472, 475, 483, 495, 498, 500, 501, 517, 523, 524, 526, 530, 532, 536, 538, 546, 557, 559, 595, 609, 629, 630, 672
- politique pénale · 20, 34, 46, 50, 51, 52, 56, 75, 109, 114, 120, 128, 131, 132, 136, 139, 140, 144, 145, 146, 163, 166, 223, 241, 246, 247, 249, 261, 282, 295, 298, 299, 302, 305, 307, 315, 320, 321, 327, 329, 332, 337, 349, 353, 355, 358, 360, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 375, 376, 377, 380, 382, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 407, 415, 417, 427, 430, 460, 461, 466, 525, 549, 554, 561, 574, 582, 590, 594, 595, 596, 597, 603, 604, 607, 610, 611, 617, 618, 619, 622, 627, 629, 630, 631, 632, 636, 653, 658, 659
- politiques criminelles · 23, 48, 51, 57, 60, 110, 111, 114, 116, 118, 120, 125, 126, 128, 129, 130, 133, 135, 137, 138, 142, 143, 184, 234, 534, 656, 657
- Politiques criminelles · 20
- politiques pénales · 36, 47, 49, 51, 109, 111, 114, 121, 126, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 143, 144, 145, 176, 187, 188, 196, 197, 205, 226, 301, 302, 306, 319, 358, 360, 363, 364, 365, 367, 369, 376, 385, 459, 461, 582, 584, 603, 606, 607, 608, 613, 614, 618, 620, 622, 625, 628, 641, 720
- politiques publiques · 51, 98, 108, 109, 110, 126, 145, 150, 155, 162, 198, 199, 359, 362, 386, 393, 422, 475, 477, 487, 603, 604, 622
- post-modernité · 137, 138, 139, 656
- poursuite · 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 45, 46, 47, 49, 50, 52, 53, 54, 56, 60, 67, 71, 79, 83, 84, 86, 94, 97, 98, 99, 100, 102, 114, 119, 120, 122, 123, 125, 141, 144, 145, 146, 166, 175, 179, 185, 187, 188, 191, 197, 203, 206, 207, 208, 212, 213, 215, 216, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 232, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 244, 246, 247, 248, 250, 251, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 286, 289, 292, 293, 294, 299, 301, 302, 304, 307, 309, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 330, 331, 332, 334, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 359, 361, 363, 364, 368, 369, 370, 371, 373, 374, 376, 377, 379, 380, 381, 382, 383, 386, 401, 402, 405, 407, 408, 410, 411, 412, 413, 419, 420, 422, 423, 424, 425, 430, 433, 434, 438, 439, 441, 443, 447, 449, 452, 456, 458, 459, 460, 461, 462, 467, 468, 470, 471, 473, 478, 479, 481, 495, 498, 500, 502, 508, 509, 519, 523, 524, 528, 530, 531, 533, 535, 538, 539, 541, 542, 543, 544, 545, 556, 557, 560, 563, 568, 573, 574, 576, 580, 581, 584, 589, 595, 601, 603, 611, 613, 615, 617, 619, 621, 623, 625, 626, 627, 650, 653, 656
- prévenu · 33, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 85, 86, 89, 90, 98, 124, 125, 211, 217, 218, 219, 238, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 314, 315, 317, 318, 323, 331, 373, 374, 376, 386, 403, 406, 407, 408, 412, 418, 421, 422, 423, 424, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 435, 436, 438, 441, 442, 443, 444, 458, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 469, 470, 471, 473, 477, 478, 480, 481, 482, 500, 501, 505, 504, 506, 510, 511, 512, 513, 514, 516, 517, 518, 527, 529, 530, 531, 533, 534, 534, 535, 537, 539, 544, 568, 607, 613, 615, 620, 632, 656
- principe d'impartialité · 300, 350, 352, 353, 354, 356

principe de graduation · 319, 326  
principes directeurs · 47, 260, 290, 292, 294, 295,  
296, 297, 298, 299, 300, 337, 350, 384, 461, 474,  
475, 733  
procédure accélérée · 290, 369, 411, 416, 453  
procédure simplifiée · 40, 75, 240, 311, 317, 348,  
370, 409, 412, 439, 450, 452, 453, 474, 509, 510,  
513, 528, 530, 534  
procédures ordinaires · 451  
procédures plus rapides · 76, 157  
procédures sommaires · 49, 411, 449, 450, 451, 504,  
528  
procès consensuel ou négocié · 503, 526  
procès équitable · 20, 56, 74, 81, 90, 92, 95, 98, 99,  
101, 142, 152, 168, 254, 262, 263, 272, 293, 296,  
328, 341, 350, 415, 474, 475, 477, 478, 480, 482,  
488, 494, 506, 515, 516, 537, 541, 609  
procès pénal · 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32,  
33, 36, 37, 43, 46, 47, 50, 52, 56, 72, 73, 86, 87,  
88, 89, 90, 91, 96, 110, 112, 114, 115, 119, 135,  
137, 142, 146, 149, 154, 155, 177, 180, 184, 187,  
213, 221, 222, 232, 235, 237, 238, 239, 241, 248,  
252, 253, 254, 256, 257, 258, 259, 260, 263, 267,  
268, 273, 279, 281, 286, 289, 290, 292, 296, 297,  
298, 299, 300, 304, 307, 312, 321, 325, 328, 332,  
340, 342, 350, 357, 358, 370, 375, 379, 399, 407,  
409, 410, 411, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419,  
421, 422, 434, 435, 436, 437, 438, 444, 449, 451,  
453, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463,  
464, 465, 466, 467, 469, 470, 471, 472, 473, 474,  
475, 476, 479, 481, 482, 484, 487, 496, 497, 499,  
500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 513, 514,  
515, 516, 517, 520, 523, 525, 526, 529, 532, 533,  
534, 535, 536, 537, 539, 540, 541, 542, 543, 544,  
546, 548, 554, 569, 574, 580, 603, 604, 605, 607,  
610, 612, 617, 618, 619, 621, 623, 624, 627, 628,  
629, 630, 637, 642, 650, 656, 657, 659, 662, 698,  
731  
processuelle · 52, 82, 188, 259, 282, 298, 324, 347,  
456, 461, 536, 583, 622  
processus · 24, 36, 82, 90, 91, 92, 96, 98, 111, 115,  
134, 136, 139, 145, 149, 154, 167, 173, 176, 177,  
197, 202, 203, 207, 250, 251, 256, 258, 261, 279,  
282, 289, 295, 297, 318, 323, 341, 367, 381, 382,  
399, 407, 413, 419, 444, 445, 451, 452, 481, 491,

493, 501, 502, 515, 517, 519, 523, 535, 536, 537,  
544, 545, 554, 572, 573, 576, 578, 581, 607, 617,  
619, 620, 622, 624, 628, 635, 637, 639, 640, 642,  
657

procureur de la République · 34, 35, 38, 40, 41, 42,  
45, 49, 56, 76, 86, 88, 90, 92, 94, 99, 102, 123,  
124, 125, 139, 214, 217, 219, 238, 242, 257, 258,  
262, 266, 270, 274, 275, 276, 277, 298, 302, 304,  
307, 309, 312, 314, 315, 316, 317, 322, 325, 327,  
334, 341, 347, 358, 362, 363, 364, 365, 367, 369,  
372, 375, 384, 385, 389, 390, 391, 403, 404, 406,  
407, 421, 422, 424, 425, 428, 429, 430, 431, 435,  
437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 453, 459, 460,  
461, 463, 466, 468, 470, 471, 478, 507, 509, 517,  
524, 525, 528, 534, 537, 539, 546, 554, 562, 568,  
573, 578, 582, 584, 588, 589, 590, 593, 595, 597,  
598, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 613, 614,  
615, 618, 621, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629,  
631, 632, 660

projet et conseil de juridiction · 593

projets annuels de performance · 227

proportionnalité · 81, 92, 97, 124, 140, 300, 320,  
325, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341,  
342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 354, 377,  
475, 718

---

## Q

qualité · 46, 62, 65, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 88, 91,  
92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 102, 103, 104, 105,  
106, 107, 108, 148, 149, 151, 152, 153, 158, 159,  
160, 161, 162, 168, 169, 171, 174, 176, 177, 179,  
180, 182, 197, 204, 266, 272, 309, 325, 328, 329,  
336, 337, 340, 341, 348, 350, 351, 352, 357, 364,  
384, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 435, 453,  
463, 475, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491,  
492, 493, 494, 495, 515, 554, 568, 570, 572, 573,  
574, 588, 638, 639, 650, 657, 703

---

## R

rapport annuel du ministère public · 23

réponse pénale · 20, 23, 46, 48, 50, 52, 62, 69, 71,  
72, 75, 99, 116, 121, 124, 126, 137, 139, 140,  
142, 143, 144, 145, 146, 147, 153, 157, 171, 178,

179, 180, 181, 184, 196, 207, 208, 223, 224, 226, 227, 228, 230, 231, 246, 253, 279, 281, 282, 283, 298, 299, 306, 307, 309, 310, 311, 312, 313, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 337, 339, 342, 344, 345, 346, 347, 348, 363, 375, 376, 378, 384, 385, 386, 389, 407, 410, 413, 416, 421, 430, 437, 454, 459, 461, 465, 468, 470, 483, 486, 496, 498, 511, 512, 521, 524, 531, 533, 536, 538, 543, 561, 562, 570, 574, 576, 578, 579, 582, 583, 584, 589, 596, 606, 613, 615, 620, 626, 631, 653, 657, 658, 659

réquisitoire introductif · 36, 41, 240, 273, 435, 438, 442, 576

réseaux sociaux · 22

rituel · 21, 25, 62, 84, 86, 88, 89, 91, 115, 138, 148, 176, 289, 313, 348, 364, 372, 455, 463, 464, 471, 476, 499, 501, 504, 507, 508, 512, 526, 535, 560, 585, 656

---

## S

saisine · 29, 30, 37, 41, 42, 50, 122, 123, 124, 125, 142, 144, 180, 203, 205, 211, 215, 217, 218, 222, 228, 234, 238, 239, 240, 241, 244, 245, 257, 261, 265, 269, 270, 272, 273, 274, 276, 279, 282, 297, 311, 318, 324, 328, 330, 347, 386, 403, 405, 406, 407, 414, 423, 426, 429, 432, 433, 435, 437, 439, 440, 442, 443, 451, 473, 503, 512, 523, 525, 534, 581, 608, 611, 615, 621, 626, 627

schéma d'orientation · 249, 281, 577, 582, 583, 636, 695

schémas d'orientation · 144, 249, 318, 324, 368, 383, 577, 578, 579, 582, 636

service public de la justice · 79, 80, 103, 104, 105, 106, 107, 156, 158, 159, 160, 161, 338, 491, 493

simplification · 43, 75, 85, 86, 87, 89, 90, 101, 177, 275, 313, 329, 415, 433, 443, 450, 452, 453, 454, 455, 462, 474, 481, 482, 496, 497, 509, 513, 515, 525, 534, 548, 562, 573, 656, 657, 662

statistique · 46, 49, 51, 52, 57, 68, 146, 160, 171, 178, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 196, 197, 198, 199, 202, 203, 204, 205, 208, 212, 214, 215, 222, 224, 226, 229, 279, 364, 365, 378, 403, 416, 423, 424, 459, 578, 642

systématisation · 72, 84, 110, 139, 140, 143, 145, 147, 179, 181, 282, 365, 622, 658

systémisme pénal · 114, 128, 179, 226, 227, 321, 408, 500, 650, 653

système pénal · 20, 25, 47, 48, 50, 51, 56, 66, 72, 73, 76, 81, 82, 83, 84, 91, 96, 107, 115, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 141, 143, 144, 145, 148, 149, 150, 154, 156, 162, 169, 170, 173, 175, 176, 184, 187, 190, 197, 198, 199, 204, 212, 213, 259, 281, 282, 286, 297, 306, 367, 378, 383, 385, 414, 415, 417, 419, 422, 453, 459, 460, 463, 465, 466, 474, 475, 476, 477, 482, 483, 484, 485, 487, 488, 489, 490, 498, 499, 501, 503, 507, 508, 516, 518, 530, 542, 545, 554, 561, 562, 573, 578, 580, 582, 591, 595, 603, 604, 606, 607, 609, 612, 618, 619, 620, 622, 624, 628, 630, 634, 634, 637, 639, 642, 650, 653, 654, 658, 658

---

## T

taux d'alternative aux poursuites · 179, 283

taux de réponse pénale · 146, 179, 226, 227, 283, 575

tolérance zéro · 145, 146, 147

TOPJ · 43, 330, 439, 440, 614

tournant punitif · 127

traitement des affaires pénales · 37, 72, 82, 84, 128, 201, 348, 376, 379, 445, 454, 495, 496, 572, 579, 581, 614, 618, 623

traitement des délits · 43, 47, 49, 50, 52, 68, 70, 76, 79, 84, 128, 130, 131, 139, 144, 147, 177, 178, 179, 181, 184, 216, 245, 281, 318, 327, 328, 369, 410, 411, 421, 452, 453, 460, 461, 470, 496, 534, 548, 554, 570, 574, 576, 577, 583, 601, 613, 615, 619, 620, 624, 639, 650, 657, 658

traitement en temps r · 83

transaction pénale · 43, 50, 101, 453, 509, 513, 533, 614

tribunal correctionnel · 36, 38, 40, 42, 68, 88, 157, 214, 222, 240, 246, 271, 275, 277, 314, 316, 317, 323, 328, 376, 406, 409, 423, 428, 429, 432, 442, 455, 459, 478, 513, 543, 544, 615, 705

TTR · 83, 84, 142, 219, 241, 380, 458, 584, 598, 613, 620, 622, 637, 642, 654

---

## U

utilitarisme · 110, 131, 472, 474, 483

utilitariste · 48, 131, 141, 142, 301, 318, 320, 328,  
349, 485, 501, 560

---

## V

validation · 40, 42, 257, 272, 273, 274, 276, 282,  
317, 435, 437, 438, 439, 440, 441, 463, 473, 482,

510, 512, 513, 521, 523, 524, 526, 528, 529, 530,  
534, 537, 560, 595, 615, 621, 624, 626

victime · 24, 26, 32, 70, 99, 100, 134, 140, 237, 252,  
262, 266, 268, 273, 277, 374, 422, 440, 464, 465,  
471, 479, 481, 498, 513, 519, 523, 525, 534, 543,  
544, 546, 605, 615, 632

visioconférence · 90, 91, 499, 635, 638



## TABLE DES MATIERES

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS.....	11
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>19</b>
I - BREF SURVOL HISTORIQUE DE LA QUESTION DE LA SAISINE DES JURIDICTIONS PENALES .....	24
II - PANORAMA DES MODES DE POURSUITE EN VIGUEUR.....	37
III – PROBLEMATIQUE DU SUJET ET METHODOLOGIE .....	45
<b>PREMIERE PARTIE. LA NOTION DE MODE DE POURSUITE A L'EPREUVE DE LA DIVERSIFICATION DU TRAITEMENT DES INFRACTIONS .....</b>	<b>54</b>
TITRE 1. LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE.....	58
<i>Chapitre 1. Les raisons pragmatiques de la diversification des modes de poursuite .....</i>	<i>62</i>
Section1. – La diversification des modes de poursuite comme réponse aux critiques portant sur le fonctionnement de l'appareil repressif .....	64
§1. – La problématique de la gestion des flux pénaux.....	66
A).- Le constat récurrent de l'encombrement des juridictions pénales .....	66
B).- Le thème de la réforme de la justice pénale.....	69
§2. - La recherche des solutions face au constat du mauvais fonctionnement de la justice pénale .....	74
A).- Des solutions en faveur d'un nouvel agencement de la chaîne pénale .....	74
B).- Des réponses judiciaires nouvelles : la troisième voie.....	75
Section 2. - Les préoccupations autour de la qualité de la justice pénale.....	79
§1).- La qualité de l'organisation et du fonctionnement interne de la justice pénale .....	81
A).- La clarification de l'organisation du système pénal .....	81
B).- L'allègement ou l'effacement du cérémonial du procès.....	85
§2 - La qualité de la « production judiciaire » et de la relation avec le justiciable .....	91
A).- La qualité de la décision de justice .....	91
B).- La qualité de la relation de l'institution judiciaire avec le justiciable .....	103
Conclusion du chapitre 1 .....	112
<i>chapitre 2. Les raisons théoriques de la diversification des modes de poursuite .....</i>	<i>114</i>
section 1. - L'influence des doctrines pénales sur l'évolution des modes de traitement des délits.....	118
§1. – Le poids des discours dits « sécuritaires ».....	118
A).- Le discours politique sur l'insécurité .....	119
B).- La loi « sécurité et liberté » .....	121
§2. - Les doctrines pénales néo-libérales et les stratégies de lutte contre la délinquance.....	128
A).- L'identification des courants dits néolibéraux .....	128
B).- Les points marquants des doctrines pénales contemporaines et la diversification des modes de poursuite .....	139
Section 2. - L'influence des nouveaux modes de management public .....	147
§1.- LES MODES DE POURSUITE ET LE PARAGDIGME DE L'EFFICACITE globale DU SYSTEME PENAL..	148
A)- les facteurs exogenes de L'EMERGENCE DE LA LOGIQUE DE L'EFFICACITE dans la justice pénale ....	149
B).- Les facteurs endogènes de l'émergence de la notion d'efficacité de la justice pénale .....	156
§2. – Les modes de poursuite et la mise en œuvre de nouvelles politiques de gestion publiques .....	162
A). – Les politiques françaises de modernisation de la gestion publique .....	163

B). - Le nouveau management judiciaire.....	167
Conclusion du chapitre 2.....	182
Conclusion du titre 1.....	184
TITRE 2. LA NOTION DE MODE DE POURSUITE.....	185
<i>chapitre 1. La traduction statistique des modes de poursuite</i> .....	188
section 1. - Les données statistiques de l'activité pénale .....	190
§1- L'EVOLUTION Des cadres statistiques de l'activité pénale.....	190
A). - L'ancrage historique du recueil des statistiques pénales.....	190
B).- La gestion des données statistiques .....	193
§2.- Les enjeux de la statistique pénale .....	198
A).- La statistique comme instrument de pilotage du système pénal .....	198
B). - La statistique comme instrument d'évaluation de la performance du système pénal .....	201
Section 2. - La repartition des modes de poursuite à travers la statistique pénale.....	205
§1- La stabilité statistique des modes de poursuite jusqu'à 1975.....	206
A).- L'équilibre statistique relatif entre l'instruction préparatoire et la citation directe .....	206
B).- Le décrochage continu de l'instruction préparatoire à partir de 1864 .....	211
§2- La reconfiguration statistique des modes de poursuite contemporains .....	214
A). De 1975 à 1986 : le nouvel équilibre des modes de poursuite .....	214
B).- L'évolution des poursuites correctionnelles entre 1986 à 2017 : le cycle des transformations .....	220
C).- La place singulière de la composition pénale parmi les modalités de la réponse pénale .....	230
<i>chapitre 2. La définition des modes de poursuite</i> .....	232
section 1. - Les modes de poursuite dans la théorie de la poursuite .....	234
§1- L'emploi consacré de la notion de « modes de poursuite » .....	234
A).- L'usage ancien de la notion de « modes de poursuite » .....	235
B). - L'usage de la notion de « modes de poursuite » depuis le code de procédure pénale .....	240
§2. - La portée de la notion de modes de poursuite.....	247
A). - « modes de poursuite » et « action publique ».....	247
B).- La nouvelle approche de l'action publique .....	255
section 2. - Les modes de poursuite en tant que catégorie juridique .....	259
§1).- Les caractères communs des modes de poursuite.....	259
A).- L'identité des modes de poursuite .....	260
B).- Rôle des organes du procès et finalité de la poursuite.....	263
§2).- Les modes de poursuite se matérialisent par des actes .....	270
A). La forme des actes de poursuite .....	271
B). Le régime juridique des actes de poursuite .....	274
Conclusion du chapitre 2 .....	279
Conclusion du titre 2.....	281
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE .....	282

<b>DEUXIEME PARTIE. LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE A L'EPREUVE DE SES</b>	
<b>INCIDENCES .....</b>	<b>284</b>
<b>TITRE 1. L'INCIDENCE DE LA DIVERSIFICATION DES MODES DE POURSUITE SUR LE PROCES PENAL.....</b>	<b>287</b>
<i>chapitre 1. L'incidence de la diversification des modes de poursuite sur la conception du procès pénal</i> .....	290
Section1. - L'affirmation des principes directeurs de la poursuite .....	292
§1.- L'existence de principes directeurs de la poursuite .....	292
A).- Proces equitable et prindipes directeurs de la poursuite .....	293
B).- Les quatre principes directeurs de la poursuite .....	283
Section 2.- La notion de politique pénale et la conception du procès pénal .....	358
§1.- La politique pénale : une notion ambiguë et polysémique .....	358
A).- L'élaboration et la mise en œuvre des politiques pénales .....	359
B).- Stratégies et facteurs du choix des modes de poursuite : les déterminants de l'orientation des poursuites .....	368
§2 - Politique pénale et politiques publiques.....	386
A).- La notion de politique pénale avant et après la loi du 25 juillet 2013 .....	387
B).- Politiques penales et politiques criminelles .....	393
Conclusion du chapitre 1 .....	397
<i>Chapitre 2. L'incidence de la diversification des modes de poursuite sur la typologie du nouveau procès     pénal</i> .....	399
section 1. - L'effritement du modèle traditionnel du procès pénal.....	401
§1- La poursuite des délits du code d'instruction criminelle au code de procédure pénale.....	401
A).- Le modèle unique du procès issu du code d'instruction criminelle. ....	401
B).- L'exception du flagrant délit .....	404
§2.- L'évolution progressive vers des modalités de saisine du juge correctionnel .....	405
A).- La persistance du modèle herite du code d'instruction criminelle .....	405
B).- Le basculement dans la diversité des modèles .....	408
section 2.- La typologie du nouveau procès pénal .....	410
§1- Les essais de classification selon la durée ou la forme du procès .....	411
A).- La classification selon la durée du procès .....	413
B).- La classification selon la forme du procès.....	422
B).- La classification processuelle et axiologique du procès pénal.....	456
§3 - La concordance des fonctions et des types de procès pénal.....	497
A). - La coexistence de plusieurs fonctions assignées au procès pénal.....	497
B).- Les trois types de procès penal.....	503
C).- La reconfigurationtion de l'office du juge dans le procès administratif et consensuel .....	527
Conclusion du chapitre 2 .....	547
Conclusion du titre 1.....	548
<b>TITRE 2. L'INCIDENCE DE LA DIVERSIFICATION DES ODES DE POURSUITE SUR LE SYSTEME DE JUSTICE .....</b>	<b>550</b>
L'incidence de la diversification des modes de poursuite sur le système de justice .....	550
<i>chapitre 1. L'incidence de la diversification des modes de poursuite sur l'organisation et le     fonctionnement des juridictions</i> .....	554
section 1. - Logique de performance et organisation juridictionnelle de l'activité pénale.....	556

§1. Modes des poursuites et moyens des juridictions.....	556
A).- Modes de poursuites et moyens de fonctionnement des juridictions .....	556
B).- Affectation des moyens et autonomie des juridictions et des juges.....	568
§2 - Les incidences sur l'organisation des parquets .....	571
A).- Les schémas d'organisation .....	571
B).- Les schémas d'orientation.....	575
section 2. – la reconfiguration des relations internes au sein de la juridiction.....	584
§1).- Le positionnement fonctionnel du siège et du parquet : la logique de concertation.....	585
A).- Le parquet, organisateur du système et prescripteur de sanction.....	585
B).- L'obligation légale d'information sur la politique pénale .....	590
§2.- Espaces et instances d'échange et de concertation .....	591
A).- Les instances prévues par le code de l'organisation judiciaire .....	591
B).- Les espaces de concertation.....	594
Conclusion du chapitre 1.....	599
<i>Chapitre 2. L'incidence de la diversification des modes de poursuites sur le fonctionnement de la chaîne pénale .....</i>	<i>601</i>
Section 1. - La structuration des relations entre la juridiction et les acteurs externes de la chaîne pénale .....	603
§1- L'appréhension du jeu des acteurs de la chaîne pénale .....	604
A).- des nouveaux types de relations au sein de la chaîne pénale .....	604
B).- La critique de la centralité du procureur de la République .....	609
§2).- Les mécanismes de délégation .....	612
A).- Les délégations de formalisation des décisions.....	613
B).- Les délégations pour la mise en œuvre des mesures .....	615
Section 2.- La dimension systémique de la mise en œuvre des modes de poursuites .....	616
§1 - L'effet de système de la mise en œuvre des modes de poursuites.....	616
A).- La notion de chaîne pénale .....	616
B).- La dimension systémique du traitement des délits.....	619
§2- L'intégration du système pénal grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication .....	634
A).- L'informatisation de la chaîne pénale .....	634
B).- Vers L'esquisse d'un procès pénal numérique.....	643
Conclusion du chapitre 2 .....	649
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE .....	650
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>653</b>
1). La nouvelle rationalité gestionnaire .....	654
2). La nouvelle conception du procès pénal.....	655
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>669</b>
INDEX.....	738
TABLE DES MATIERES.....	747