

N° 352

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 février 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale,*

Par M. Alain MARC,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 3427, 3582 et T.A. 511

**Sénat :** 161 et 353 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'AMBITION DE RENFORCER LA JUSTICE DE PROXIMITÉ .....	5
A. UN ENGAGEMENT POLITIQUE MAJEUR DU GOUVERNEMENT .....	5
B. SES PREMIÈRES TRADUCTIONS CONCRÈTES .....	6
II. DES MESURES TECHNIQUES QUI VISENT À PARFAIRE CERTAINS DISPOSITIFS EXISTANTS .....	7
A. DE NOUVEAUX OUTILS DANS LE CADRE DES ALTERNATIVES AUX POURSUITES ET DE LA COMPOSITION PÉNALE .....	7
B. FLUIDIFIER LA MISE EN ŒUVRE DES TRAVAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL .....	8
C. DES AMÉLIORATIONS RELATIVES À L'AMENDE FORFAITAIRE .....	9
D. DES SIMPLIFICATIONS DE LA PROCÉDURE APPLICABLE EN APPEL OU EN CASSATION.....	10
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : DES MESURES QUI MÉRITENT D'ÊTRE APPROUVÉES SOUS RÉSERVE DE QUELQUES PRÉCISIONS.....	10
EXAMEN DES ARTICLES .....	13
• CHAPITRE I <sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES À LA JUSTICE DE PROXIMITÉ.....	13
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> Élargissement du champ des mesures alternatives aux poursuites .....	13
• <i>Article 1<sup>er</sup> bis</i> Renforcement des mesures prises dans le cadre de la composition pénale .....	17
• <i>Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)</i> Mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, fondations ou organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement.....	21
• CHAPITRE II DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION RELATIVES AU TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	23
• <i>Article 2</i> Compétence du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général .....	23
• <i>Article 2 bis</i> Simplification de la procédure d'exécution des TIG.....	25
• <i>Article 2 ter A (nouveau)</i> Coordination avec le sursis probatoire .....	27
• <i>Article 2 ter</i> Entrée en vigueur des dispositions du chapitre II.....	28
• CHAPITRE III DISPOSITIONS AMÉLIORANT LA PROCÉDURE DE L'AMENDE FORFAITAIRE.....	29
• <i>Article 3</i> Généralisation des amendes forfaitaires minorées en matière contraventionnelle .....	29
• <i>Article 3 bis</i> Adaptation des règles de désignation de l'auteur d'une infraction routière par une personne morale .....	35

• CHAPITRE IV MESURES DE SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE PÉNALE.....	38
• <i>Article 4</i> Diverses modifications du code de procédure pénale .....	38
• CHAPITRE V APPLICATION OUTRE-MER .....	43
• <i>Article 5</i> Application outre-mer .....	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....	55
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	57

## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 10 février 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné le rapport d'**Alain Marc** (Les Indépendants - République et Territoires - Aveyron) sur la **proposition de loi n° 161 (2020-2021) améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale**, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

Déposée par le député Dimitri Houbron<sup>1</sup> et ses collègues du groupe Agir ensemble, la proposition de loi cherche notamment à favoriser le recours aux alternatives aux poursuites et à la composition pénale afin d'apporter une réponse rapide à des infractions de faible gravité, à fluidifier la mise en œuvre des peines de travail d'intérêt général (TIG) et à améliorer le recouvrement des amendes forfaitaires.

**Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté la proposition de loi, après l'avoir modifiée par plusieurs amendements destinés à la compléter ou à en parfaire la rédaction.**

### I. L'AMBITION DE RENFORCER LA JUSTICE DE PROXIMITÉ

#### A. UN ENGAGEMENT POLITIQUE MAJEUR DU GOUVERNEMENT

Dans son discours de politique générale prononcé à la tribune de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020, le Premier ministre Jean Castex avait déclaré souhaiter *« promouvoir la justice de la vie quotidienne. Dans beaucoup de territoires, la petite délinquance, les petites incivilités, le tag, l'insulte, le petit trafic, les troubles à ce que le code communal appelle la tranquillité publique, se sont développés au point de gêner la vie des gens. Ils se sont développés car, faute de réponse judiciaire, une forme d'impunité s'est installée. Et elle s'est installée par manque de reconnaissance et de moyens accordés par l'État à l'autorité judiciaire. Dans les renforcements que je demanderai dès 2021 à la représentation nationale de voter, j'ai demandé au garde des sceaux d'en fléchir pour créer dans les territoires des **juges de proximité** affectés à la répression de ces incivilités du quotidien »*.

La référence à la « justice de proximité » avait suscité des interrogations : la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, dite « loi Perben I », avait en effet créé des juges de proximité, magistrats non professionnels chargés de traiter des litiges de faible importance (contraventions de la première à la quatrième classe et, en matière civile, litiges portant sur un montant ne dépassant pas

---

<sup>1</sup> Dimitri Houbron a également été le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale.

4 000 euros) mais ces juges de proximité ont été supprimés en juillet 2017. Il paraissait surprenant de vouloir recréer cette institution trois ans après qu'elle a disparu.

Entendu par la commission des lois du Sénat le 21 juillet 2020, le garde des sceaux, Éric Dupond-Moretti, a apporté « *une précision sémantique* ». Il a expliqué qu'il « *n'a jamais été question de rétablir ce qui a été supprimé en 2017, mais, à droit constant, avec les pleines possibilités offertes par la loi de programmation et de réforme pour la justice, de faire en sorte que la justice soit rendue au plus près de nos concitoyens. Cet objectif peut être atteint par la tenue d'audiences foraines en plus grand nombre, et, surtout, par l'utilisation effective des dispositions du nouvel article L. 218-8 du code de l'organisation judiciaire* », qui permet aux chefs de cour d'attribuer des compétences matérielles supplémentaires à une chambre de proximité d'un tribunal judiciaire dans l'ensemble des matières civiles et pénales relevant de la compétence du tribunal judiciaire.

## **B. SES PREMIÈRES TRADUCTIONS CONCRÈTES**

Le Gouvernement a d'abord donné une **traduction budgétaire** à son projet de revaloriser la justice de proximité, notamment en allouant des moyens supplémentaires pour le recrutement de contractuels.

Le projet de loi de finances pour 2021 permet de financer la création de **168 postes pérennes**, dont 50 de magistrats et 100 de greffiers. Surtout, près de **914 agents contractuels** doivent être recrutés entre 2020 et 2021 pour assurer un soutien temporaire aux juridictions au titre du renforcement de la justice pénale de proximité. Un abondement budgétaire doit également permettre d'augmenter le nombre de vacations réalisées par les magistrats honoraires et les magistrats à titre temporaire, ainsi que par les délégués du procureur<sup>1</sup>.

Puis le ministère de la justice a diffusé auprès des chefs de juridiction une **circulaire, en date du 15 décembre 2020, relative à la mise en œuvre de la justice de proximité**. Cette circulaire invite à rapprocher les lieux d'audience du justiciable par le recours à la **justice foraine** et incite les délégués du procureur à se déplacer dans des enceintes de proximité, par exemple les maisons de la justice et du droit. Elle recommande la mise en place « *d'un continuum de prise en charge* » des victimes, complet et pluridisciplinaire sur le plan médical, psychologique, social et juridique, et une amélioration de l'accueil et de l'accès à l'information des usagers du service public de la justice. Face aux « *transgressions du quotidien* », l'autorité

---

<sup>1</sup> Les délégués du procureur sont des citoyens, habilités pour cinq ans à exercer cette fonction, rémunérés forfaitairement pour chaque mission, qui mettent en œuvre, à la demande et sous le contrôle du parquet, les mesures alternatives aux poursuites pénales décidées par le parquet pour les infractions de faible gravité (rappel à la loi, médiation pénale, mesure de réparation, composition pénale...).

judiciaire est invitée à se montrer plus réactive et à utiliser davantage des outils tels que l'interdiction de paraître, ordonnée par le procureur de la République dans le cadre des alternatives aux poursuites, afin d'éloigner des délinquants d'un territoire, ou à développer les travaux non rémunérés (TNR) dans le cadre d'une composition pénale. Enfin, la circulaire souligne l'importance de développer et approfondir les relations partenariales avec les collectivités locales, le tissu associatif et les acteurs de terrain.

## II. DES MESURES TECHNIQUES QUI VISENT À PARFAIRE CERTAINS DISPOSITIFS EXISTANTS

Au regard de l'ambition politique affichée, la proposition de loi procède à des ajustements qui peuvent paraître décevants en raison de leur portée très limitée. Le texte donne de nouveaux outils aux procureurs dans le cadre des alternatives aux poursuites et de la composition pénale et cherche à fluidifier la mise en œuvre des peines de travail d'intérêt général (TIG) et à accélérer le recouvrement des amendes forfaitaires.

### A. DE NOUVEAUX OUTILS DANS LE CADRE DES ALTERNATIVES AUX POURSUITES ET DE LA COMPOSITION PÉNALE

Les **articles 1<sup>er</sup>** et **1<sup>er bis</sup>** de la proposition de loi tendent à élargir la liste des outils à la disposition des procureurs de la République dans le cadre des **alternatives aux poursuites**, prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale, et de la **composition pénale**, prévue à l'article 41-2 du même code.

Alternatives aux poursuites et composition pénale occupent une part considérable dans l'activité des parquets : si l'on considère les seules affaires poursuivables<sup>1</sup>, plus de 35 % donnent lieu à une mesure alternative aux poursuites et près de 5 % à une composition pénale<sup>2</sup>. Près de la moitié des alternatives aux poursuites consistent en un rappel à la loi. En ce qui concerne la composition pénale, l'amende est la mesure la plus souvent prononcée. En l'absence de ces dispositifs, un nombre élevé de dossiers feraient l'objet d'un classement sans suite.

La proposition de loi vise à perfectionner ces dispositifs en **complétant la panoplie des mesures à la disposition des procureurs de la République**.

Concernant les alternatives aux poursuites, elle ouvre la possibilité au procureur de décider la confiscation d'un bien ou d'interdire à l'auteur des faits de rencontrer certaines personnes. Surtout, elle innove en créant

---

<sup>1</sup> Une affaire est non poursuivable si l'infraction n'est pas caractérisée, si les charges sont insuffisantes ou si l'auteur n'a pas été identifié.

<sup>2</sup> Ces statistiques, issues du document « Les chiffres-clés de la justice 2020 », sont établies à partir des données d'activité des parquets pour l'année 2019.

une **contribution citoyenne**, qui pourrait être mise à la charge de l'auteur des faits et qui viendrait abonder le budget d'une association d'aide aux victimes. Cette disposition permettrait d'imposer une forme de sanction pécuniaire tout en revêtant une grande portée sur le plan pédagogique et symbolique.

#### Les associations d'aide aux victimes

Le rapporteur a entendu les représentants de la fédération France Victimes qui regroupe 130 associations d'aide aux victimes, présentes sur l'ensemble du territoire. Leur budget cumulé est de l'ordre de 50 millions d'euros, principalement alimenté par le ministère de la justice. La fédération anime le réseau associatif et gère le numéro d'appel 116 006.

En 2019, environ 300 000 personnes ont bénéficié des services d'une association d'aide aux victimes. Dans sept cas sur dix, les victimes sont orientées vers l'association par les forces de police ou de gendarmerie ou par la justice. Les victimes d'atteintes aux personnes font plus souvent appel aux associations que les victimes d'atteintes aux biens, avec une forte représentation des victimes de violences intrafamiliales.

Le rapporteur est convaincu que les procureurs et leurs délégués gagneraient, y compris dans le cadre des alternatives aux poursuites, à s'appuyer plus largement sur les associations d'aide aux victimes. La création de la contribution citoyenne constitue une forme de reconnaissance de leur action.

Concernant la composition pénale, le texte augmente le nombre d'heures de travail pouvant être accomplies dans le cadre d'un **travail non rémunéré** (TNR), permet d'imposer à des parents défaillants d'accomplir un **stage de responsabilité parentale** et **dispense de validation** par un juge du siège les compositions conclues en matière contraventionnelle.

#### **B. FLUIDIFIER LA MISE EN ŒUVRE DES TRAVAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

Les **articles 2 à 2 ter** de la proposition de loi visent ensuite à simplifier certaines dispositions relatives au **travail d'intérêt général (TIG)**.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics cherchent à favoriser le recours à la peine de TIG en raison de sa vertu pédagogique et de son intérêt pour favoriser la réinsertion sociale et professionnelle. Une peine de TIG paraît beaucoup plus efficace pour prévenir la récidive qu'une courte peine d'emprisonnement.

Les condamnations à effectuer un TIG demeurent cependant peu nombreuses, entre 20 000 et 25 000 chaque année, et le *quantum* moyen (97 heures en 2018) s'est réduit de vingt-cinq heures depuis 1995. Le développement de cette peine se heurte à la difficulté de trouver des employeurs désireux d'accueillir ces condamnés. Actuellement, peuvent proposer des TIG les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public et les associations habilitées.



Pour accroître le nombre de TIG, une agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP) a été créée en décembre 2018, avec pour mission de prospecter de manière plus systématique les employeurs potentiels. Puis la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 a prévu d'expérimenter, pendant trois ans, l'élargissement du champ des employeurs susceptibles d'accueillir des TIG au secteur de l'économie sociale et solidaire.

Dans le prolongement de ces mesures, la proposition de loi envisage de faciliter la mise en œuvre des TIG en confiant aux **directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation** certaines tâches actuellement dévolues aux juges de l'application des peines et en prévoyant que le condamné effectuera une **visite médicale préalable** seulement si cela est justifié par la nature des travaux proposés ou par certaines caractéristiques propres au condamné.

### ***C. DES AMÉLIORATIONS RELATIVES À L'AMENDE FORFAITAIRE***

La proposition de loi tend à perfectionner le dispositif de l'amende forfaitaire, qui a fait la preuve de son efficacité pour sanctionner des infractions « de masse » sans engorger les tribunaux.

Il s'agit d'un dispositif ancien, introduit dans notre droit en 1926, qui permet une verbalisation immédiate et automatique de certaines infractions contraventionnelles. Le recours à l'amende forfaitaire présente un caractère facultatif : le ministère public conserve la possibilité d'engager des poursuites et de faire juger l'affaire par le tribunal de police. En 2016 puis en 2019, le champ de l'amende forfaitaire a été élargi à certaines infractions délictuelles, notamment les infractions de conduite sans permis, de conduite sans assurance et d'usage illicite de stupéfiants.

Afin d'accélérer leur recouvrement, la loi a prévu que le **montant de l'amende forfaitaire** due au titre de certaines infractions routières pouvait être **minoré** si l'amende est réglée au moment de la constatation de l'infraction ou au plus tard dans un délai de quinze jours. Le contrevenant est ainsi incité financièrement à s'acquitter rapidement du montant de l'amende.

Il est proposé d'élargir le mécanisme de l'amende forfaitaire minorée en l'appliquant aux **contraventions de la cinquième classe** et en autorisant le pouvoir réglementaire à l'appliquer à d'autres contraventions. Une autre disposition, plus ponctuelle, vise à éviter que les auteurs de certaines infractions routières échappent à une sanction parce que leur véhicule aurait été immatriculé, par erreur, sous le nom d'une personne morale.

#### ***D. DES SIMPLIFICATIONS DE LA PROCÉDURE APPLICABLE EN APPEL OU EN CASSATION***

Les dispositions de l'**article 4** s'inspirent de suggestions formulées par la Cour de cassation dans son rapport annuel.

Il s'agit d'abord de simplifier les règles applicables au **désistement de l'accusé** ayant interjeté appel d'une décision de cour d'assises : le premier président de la cour d'appel pourrait constater le désistement, alors qu'il faut aujourd'hui désigner une cour d'assises d'appel pour que ce constat soit effectué.

Dans un souci d'harmonisation des procédures, l'article 4 prévoit également, dans certaines circonstances, de porter de dix jours à un mois le délai accordé au demandeur en cassation pour déposer un mémoire personnel au greffe de la juridiction ayant rendu la décision faisant l'objet du pourvoi.

Enfin, la chronologie de la désignation du conseiller rapporteur par le président de la chambre criminelle en cas de pourvoi en cassation évoluerait : il serait désigné après le dépôt des mémoires des avocats, et non avant comme c'est le cas actuellement, de manière à ce qu'il soit plus facile de sélectionner le conseiller rapporteur le mieux à même de traiter le dossier.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION : DES MESURES QUI MÉRITENT D'ÊTRE APPROUVÉES SOUS RÉSERVE DE QUELQUES PRÉCISIONS**

La commission a adopté **six amendements** à l'initiative du rapporteur, dont un amendement de coordination, un amendement qui met à jour un renvoi dans le code de procédure pénale et un amendement de coordination concernant l'application outre-mer.

En adoptant deux **amendements COM-5** et **COM-6** du rapporteur, la commission a souhaité améliorer la rédaction des dispositions qui attribuent de nouvelles compétences au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) en matière de TIG. Certes, le juge de l'application des peines est responsable de la bonne exécution des peines prononcées par les juridictions de jugement et il est donc légitime qu'il conserve la possibilité de statuer lui-même sur les modalités d'exécution d'une peine de TIG ou sur l'opportunité d'habiliter un employeur à proposer des TIG. Mais ce sont les directeurs de SPIP qui vont en pratique statuer seuls, dans la grande majorité des cas, dans ces dossiers, et leur compétence doit être reconnue.

Sur proposition du rapporteur, la commission a également adopté un **amendement COM-8** qui élargit le champ de l'expérimentation, lancée à la fin de l'année 2019, qui a autorisé les employeurs de **l'économie sociale et**

**solidaire** à proposer des TIG. Ces employeurs ne peuvent proposer dans le cadre de l'expérimentation des travaux non rémunérés. Pourtant, travaux d'intérêt général et travaux non rémunérés sont deux dispositifs très proches qui se distinguent seulement par le cadre juridique dans lequel ils sont prononcés : le TIG est une peine, tandis que le TNR fait partie des mesures pouvant être décidées dans le cadre d'une composition pénale. Il paraît donc logique que **l'expérimentation intègre les TNR** de manière à pouvoir en évaluer plus complètement les effets.

Sur proposition d'Alain Richard, la commission a enfin adopté un **amendement COM-4** rectifié qui vise à autoriser l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) à mettre à la disposition de certaines associations ou fondations d'utilité publique ou à des organismes qui concourent à la politique du logement des biens immobiliers saisis ou confisqués dans le cadre d'une procédure pénale. Cette mesure a déjà été approuvée par le Sénat en 2019 à l'occasion de l'examen d'une précédente proposition de loi qui n'a jamais été réinscrite à l'ordre du jour.

Si elles ne soulèvent pas d'objection de la part de la commission des lois, **les mesures envisagées par la proposition de loi ne suffiront pas à concrétiser la promesse d'une justice de proximité** : rapprocher la justice du justiciable passera davantage par des mesures d'organisation, par le maintien des lieux de justice au plus près des territoires et par l'allocation de moyens adaptés qui permettront de réduire les délais de jugement et d'apporter une réponse à chaque infraction.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

**Ce texte sera examiné en séance publique le 18 février 2021.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES À LA JUSTICE DE PROXIMITÉ

#### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Élargissement du champ des mesures alternatives aux poursuites**

Cet article propose d'introduire de nouvelles mesures alternatives aux poursuites et modifie, par coordination, la liste des mesures donnant lieu à une inscription dans le fichier des personnes recherchées. La commission l'a adopté sans modification.

#### **1. Des ajustements visant à favoriser le recours aux alternatives aux poursuites**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à modifier les articles 41-1 et 230-19 du code de procédure pénale.

##### *1.1. De nouvelles mesures alternatives aux poursuites*

L'article 41-1 du code de procédure pénale est relatif aux **alternatives aux poursuites** qui peuvent être mises en œuvre par le procureur de la République lorsqu'il estime que ce type de mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits.

Introduites dans notre droit par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, les alternatives aux poursuites permettent d'**apporter une réponse pénale à des faits de faible gravité sans encombrer les tribunaux**. Elles sont mises en œuvre soit directement par le procureur de la République, soit par un officier de police judiciaire (OPJ), soit par un délégué ou un médiateur du procureur de la République.

Le code de procédure pénale contient actuellement une liste de sept mesures alternatives aux poursuites pouvant être mises en œuvre dans ce cadre :

- le rappel à la loi ;
- l'orientation de l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, par exemple pour suivre un stage de sensibilisation ou une formation ;
- la régularisation de la situation par l'auteur des faits ;
- la réparation par l'auteur des faits du dommage qu'il a causé ;

- une mission de médiation entre l'auteur des faits et la victime ; la médiation peut permettre de trouver une solution concrète au litige et éventuellement aboutir au versement de dommages et intérêts à la victime ;

- dans un contexte de violence intrafamiliale, l'éviction du conjoint violent du domicile, l'interdiction de paraître en certains lieux et une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique ;

- une interdiction de paraître, pour une durée de six mois maximum, dans certains lieux déterminés dans lesquels l'infraction a été commise ou dans lesquels réside la victime.

Lorsque la mesure imposée à l'auteur de l'infraction n'aura pas été exécutée en raison du seul comportement de ce dernier, le procureur conserve la possibilité d'engager des poursuites pénales. Dans un arrêt en date du 21 juin 2011, la chambre criminelle de la Cour de cassation a de plus estimé que l'exécution de la mesure par l'auteur des faits n'avait pas pour conséquence l'extinction de l'action publique. Le procureur peut donc, en théorie, se raviser et décider d'engager des poursuites. Surtout, la victime peut décider de mettre elle-même en mouvement l'action publique par la voie d'une citation directe devant la juridiction de jugement.

Afin d'encourager le recours aux alternatives aux poursuites, la proposition de loi entend d'abord **préciser le contenu de certaines mesures**.

Concernant la régularisation, il est proposé de préciser qu'elle peut consister à **se dessaisir, au profit de l'État, de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou qui en était le produit**. Cette mesure est actuellement prévue à l'article 41-2 du code de procédure pénale relatif à la composition pénale<sup>1</sup>. Il serait donc possible de la mettre en œuvre désormais aussi dans le cadre des alternatives aux poursuites.

Concernant la mesure de réparation, il est proposé de préciser qu'elle peut consister en une **restitution, en une remise en état des lieux ou des choses dégradées ou en un versement pécuniaire à la victime**. Ces mesures sont déjà mises en œuvre sur le terrain, la proposition de loi tendant seulement à leur donner une consécration législative.

Sur proposition du député Pacôme Rupin (LREM - Paris), la commission des lois de l'Assemblée nationale a complété ces dispositions en prévoyant que le versement pécuniaire peut bénéficier non seulement à la victime, mais aussi à **toute personne physique ou morale ayant eu à engager des frais pour remettre en état les lieux ou choses dégradés**. Cet ajout doit notamment permettre d'indemniser les communes qui seraient amenées à engager des frais de remise en état, après qu'un bâtiment a été taggué par exemple.

---

<sup>1</sup> Le régime de la composition pénale est exposé dans le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> bis.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend ensuite à **compléter la liste** des mesures alternatives aux poursuites.

L'alternative aux poursuites pourrait ainsi consister en une **interdiction de contact** : l'auteur des faits aurait l'interdiction, pendant une durée de six mois au maximum, de rencontrer ou d'entrer en relation avec la ou les victimes de l'infraction. L'auteur des faits pourrait également se voir interdire, pour la même durée, de rencontrer, de recevoir ou d'entrer en relation avec les coauteurs ou les complices de l'infraction.

Une autre mesure alternative aux poursuites consisterait dans le versement d'une **contribution citoyenne**, ce qui est plus innovant dans notre droit pénal. Cette contribution ne serait ni une amende versée au Trésor public ni des dommages et intérêts versés à la victime mais un versement effectué en faveur d'une **association d'aide aux victimes**.

Mentionnées aux articles 10-2 et 41 du code de procédure pénale, les associations d'aide aux victimes sont agréées par le ministère de la justice, dans des conditions fixées aux articles D. 1<sup>er</sup>-12-1 et suivants du même code. Elles proposent aux victimes qui en font la demande une prise en charge globale, pluridisciplinaire, gratuite et individualisée, sans interférer dans le déroulement de la procédure judiciaire. Elles rendent compte de leur activité en adressant chaque année au ministère un rapport d'activité et un rapport financier.

Le montant de la contribution serait fixé par le procureur de la République en fonction de la gravité des faits ainsi que des ressources et des charges de leur auteur. Il ne pourrait excéder 3 000 euros, soit le montant maximal prévu à l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions.

La contribution serait en principe versée à une association établie dans le ressort du tribunal. Pour tenir compte du fait que certains ressorts pourraient en être dépourvus, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la députée Naïma Moutchou (LREM - Val d'Oise), un amendement précisant que l'association pourrait, à défaut, être établie dans le ressort de la cour d'appel.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, la contribution citoyenne devrait avoir « *un effet sur le reclassement de l'auteur, en le rappelant aux conséquences de ses actes et en l'incitant à prendre conscience de ses obligations au sein de la société* ».

Une dernière mesure alternative aux poursuites est issue de l'adoption, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, d'un amendement présenté par les députées Blandine Brocard (LREM - Rhône) et Laurence Vichnievsky (Modem - Puy-de-Dôme). L'article 44-1 du code de procédure pénale autorise le maire à conclure une transaction lorsqu'une infraction de nature contraventionnelle que la police municipale est habilitée à constater a été commise au préjudice de la commune. Le maire n'est cependant pas toujours informé des infractions commises sur son territoire.

Afin de favoriser la conclusion d'un plus grand nombre de transactions, la disposition adoptée prévoit que le procureur de la République pourra, après avoir recueilli l'avis du maire, **demander à l'auteur des faits de répondre à une convocation du maire en vue de conclure une transaction**. S'il ne répond pas à la convocation ou si aucun accord n'est trouvé, le maire en informera le procureur. Si une transaction est conclue, l'article 44-1 précité prévoit une homologation par le procureur de la République.

### *1.2. Une mesure de coordination avec le fichier des personnes recherchées*

Pour assurer la bonne application des mesures prévues concernant les alternatives aux poursuites, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur Dimitri Houbron, relatif au **fichier des personnes recherchées** mentionné à l'article 230-19 du code de procédure pénale.

L'inscription dans le fichier permet aux forces de police et de gendarmerie de contrôler si les personnes faisant l'objet de certaines décisions judiciaires respectent bien les obligations auxquelles elles sont soumises.

Les interdictions de paraître décidées dans le cadre d'une mesure alternative aux poursuites ou dans le cadre d'une composition pénale y figurent déjà. Par coordination, il est proposé d'y **inscrire également les interdictions d'entrer en contact avec les victimes ou les complices et coauteurs** qui pourraient être prononcées à l'avenir.

Le texte répare également une omission en prévoyant d'inscrire dans le fichier les interdictions de contact décidées dans le cadre d'une composition pénale.

## **2. La position de la commission : des améliorations bienvenues**

Les ajustements proposés par le texte visent à perfectionner le dispositif des alternatives aux poursuites en étoffant la liste des mesures pouvant être décidées.

La mesure la plus innovante est la création d'une contribution citoyenne, qui revêt une grande portée sur le plan symbolique, même s'il est peu probable que les montants financiers en jeu changent la donne pour les associations bénéficiaires. La création de cette contribution apporte une reconnaissance à ces associations qui effectuent un travail encore trop peu connu : seule une petite minorité des victimes font appel à leurs services.

La proposition de loi met également en lumière un autre dispositif assez méconnu, celui de la transaction pouvant être conclue par le maire. Ce mécanisme transactionnel s'inscrit dans la gamme des outils que le maire peut mobiliser pour prévenir les infractions et assurer la tranquillité



publique. Il pourrait certainement être mobilisé davantage par les élus qui le souhaitent.

À cet égard, certaines personnes entendues par le rapporteur ont fait observer que le code de la sécurité sociale gagnerait à être modifié afin de mieux prendre en compte les personnes amenées à effectuer un travail non rémunéré dans le cadre d'une transaction avec le maire.

Son article L. 412-8 prévoit que sont **couverts par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) de la sécurité sociale** « *les détenus exécutant un travail pénal, les condamnés exécutant un travail d'intérêt général et les personnes effectuant un travail non rémunéré dans le cadre d'une composition pénale pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de ce travail* ». En revanche, **ne sont pas visées les personnes effectuant un travail non rémunéré dans le cadre d'une transaction municipale**. Il en résulte que les communes doivent souscrire une assurance privée, ce qui peut leur paraître trop contraignant pour des travaux qui durent en général une trentaine d'heures...

La commission ne peut, à ce stade, décider que ces personnes seront désormais couvertes par la branche AT-MP car il en résulterait une augmentation de dépenses, ce qui n'est pas autorisé compte tenu des règles de recevabilité financière posées par l'article 40 de la Constitution. **D'ici la séance publique, elle demande néanmoins que le Gouvernement examine cette question**, dont les enjeux sont minimes sur le plan budgétaire mais qui simplifierait l'exécution de travaux non rémunérés dans le cadre d'une transaction municipale.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **sans modification**.

#### *Article 1<sup>er</sup> bis*

### **Renforcement des mesures prises dans le cadre de la composition pénale**

Cet article additionnel apporte trois ajustements au régime de la composition pénale. La commission l'a adopté sans modification.

#### **1. Des mesures destinées à développer le recours à la composition pénale**

L'article 1<sup>er</sup> *bis* de la proposition de loi est issu de l'adoption, par la commission des lois de l'Assemblée nationale, de trois amendements présentés par le rapporteur Dimitri Houbron, complétés par l'adoption, en séance publique, d'un amendement de coordination du rapporteur. Il tend à modifier l'article 41-2 du code de procédure pénale, relatif à la **composition pénale**.

Issue de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, la composition pénale permet au procureur de la République d'infliger une sanction aux auteurs de certaines infractions, à condition qu'ils reconnaissent leur culpabilité, sans passer par un procès.

### *1.1. Les règles applicables à la composition pénale*

Le recours à la composition pénale est réservé aux délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement et aux éventuelles contraventions connexes. Cette condition permet de couvrir une large gamme d'infractions, par exemple des violences légères, des menaces, des vols simples, l'usage ou la cession de stupéfiants, des dégradations telles que des tags, des infractions routières comme les délits de fuite ou la conduite en état d'ivresse, ou encore des abus de confiance ou des escroqueries.

La composition pénale est proposée par le procureur de la République, directement ou par l'intermédiaire de personnes habilitées (OPJ ou délégué du procureur), à la personne physique qui reconnaît avoir commis l'infraction. Si cette personne accepte les mesures qui lui sont proposées, le procureur de la République soumet la composition au président du tribunal pour validation. Le président du tribunal peut refuser la validation s'il estime que la gravité des faits, la personnalité de l'intéressé, la situation de la victime ou les intérêts de la société justifient le recours à une autre procédure. Sa décision est insusceptible de recours.

Par exception, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, la validation n'est pas requise si le délit est puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans et si la mesure prévue consiste en une amende d'un montant n'excédant pas 3 000 euros ou en la confiscation d'un objet dont la valeur n'excède pas ce montant.

Si la composition pénale est validée, les mesures décidées sont mises à exécution. Si l'auteur des faits refuse les mesures proposées ou si la validation est rejetée, des poursuites peuvent être engagées en vue de la tenue d'un procès.

Le code de procédure pénale prévoit une liste de mesures susceptibles d'être proposées dans le cadre d'une composition pénale.

Parmi les principales mesures envisagées figure d'abord le versement au Trésor public d'une amende, dite « amende de composition », dont le montant ne peut excéder celui de l'amende encourue en application du code pénal. L'auteur des faits peut également se voir confisquer la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou qui en est le produit.

Plusieurs mesures sont orientées plus particulièrement vers la répression des infractions routières : immobilisation du véhicule, retrait du permis de conduire, obligation de suivre un programme de sensibilisation.

L'accomplissement d'un travail non rémunéré (TNR) peut également être décidé. D'une durée maximale de soixante heures, il est réalisé au sein d'une personne morale de droit public, d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou d'une association habilitée. L'auteur des faits peut aussi se voir demander d'accomplir un stage ou une formation dans un organisme sanitaire, social ou professionnel ou une activité de jour consistant en des activités d'insertion professionnelle ou de mise à niveau scolaire.

Des interdictions de paraître en certains lieux, des interdictions de contact avec la victime ou avec les coauteurs ou complices de l'infraction, le retrait du passeport peuvent être prononcés.

Des mesures spécifiques sont prévues dans un contexte de violence intrafamiliale : éviction du conjoint violent du domicile, interdiction de paraître aux abords du domicile, prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique.

Une injonction thérapeutique peut être délivrée en cas de consommation de produits stupéfiants ou de consommation excessive d'alcool.

L'auteur des faits peut enfin se voir proposer d'accomplir un stage : de citoyenneté, de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels, ou encore de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes, de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes.

### *1.2. Les trois modifications envisagées*

La première modification porte sur le **nombre d'heures de travail non rémunéré** susceptibles d'être effectuées dans le cadre de la composition pénale, qui serait porté de soixante heures à **cent heures**.

Le relèvement du plafond vise, selon les termes du rapporteur de l'Assemblée nationale, « à *crédibiliser et à améliorer le caractère réparateur de cette mesure* ». Elle est cohérente avec la décision prise en 2019 d'augmenter le plafond d'heures de travail pouvant être effectué dans le cadre de la peine de TIG, passé de 280 à 400 heures.

La deuxième modification vise à introduire la possibilité d'accomplir un **stage de responsabilité parentale**. Prévu à l'article 41-1 du code de procédure pénale relatif aux alternatives aux poursuites, il ne l'était pas à l'article 41-2, ce qui paraissait difficilement explicable. Il peut être proposé

en cas de carence dans l'exercice de l'autorité parentale pour rappeler aux parents les obligations qu'implique l'éducation d'un enfant.

La troisième modification tend à **supprimer l'exigence de validation de la composition pénale** par un juge du siège en ce qui concerne les contraventions. Comme cela a été indiqué, la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 a déjà supprimé l'exigence de validation si le délit est puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans et si la mesure prévue consiste en une amende d'un montant n'excédant pas 3 000 euros ou en la confiscation d'un objet dont la valeur n'excède pas ce montant.

Il paraît cohérent de supprimer cette exigence également pour les contraventions, qui sont des infractions de moindre gravité que les délits.

## **2. La position de la commission : des changements ponctuels qui peuvent être approuvés**

Les modifications proposées à cet article sont d'une portée limitée et elles ne devraient pas changer considérablement la pratique des parquets en matière de composition pénale.

L'ajout du stage de responsabilité parentale peut s'analyser comme une mesure d'harmonisation entre les alternatives aux poursuites et la composition pénale. Il répare un oubli, rien ne justifiant qu'il soit exclu de la liste des stages pouvant être décidés à l'occasion d'une composition pénale.

L'augmentation du nombre d'heures de TNR ne soulève pas d'objection, même si le plafond de cent heures ne sera probablement que rarement atteint compte tenu de la difficulté de trouver suffisamment d'employeurs pour faire exécuter l'ensemble des TNR et des peines de travail d'intérêt général (TIG).

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté l'**amendement COM-8** qui vise, dans le même esprit, à favoriser le développement du TNR. **Il tend à élargir au TNR l'expérimentation**, lancée le 26 décembre 2019 dans vingt départements<sup>1</sup>, **qui autorise des employeurs de l'économie sociale et solidaire à accueillir des condamnés à une peine de TIG**. Dans la mesure où le TIG et le TNR sont deux dispositifs voisins, ouverts aux mêmes employeurs, il paraît opportun d'inclure les TNR dans l'expérimentation, ce qui permettra aux procureurs de la République d'évaluer dans quelle mesure le secteur de l'économie sociale et solidaire peut contribuer utilement à leur mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-1462 du 26 décembre 2019 relatif à l'expérimentation du travail d'intérêt général dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire et les sociétés à mission.

Le rapporteur s'est enfin interrogé sur la suppression de l'exigence de validation de la composition pénale en matière contraventionnelle, compte tenu des questions de principe qu'elle soulève concernant le contrôle du parquet par les juges du siège.

Il a cependant observé que cette mesure s'inscrivait dans le prolongement logique du changement introduit en 2019, que la commission des lois avait à l'époque approuvé. Rapporteurs du projet de loi de programmation et de réforme pour la justice, nos collègues François-Noël Buffet et Yves Détraigne avaient jugé que la disposition « *était suffisamment bien encadrée pour être acceptée* »<sup>1</sup>. Il a également noté que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 mars 2019<sup>2</sup>, avait déclaré cette modification conforme à la Constitution, considérant que compte tenu des seuils retenus, qui satisfont aux exigences d'une bonne administration de la justice et d'une répression effective des infractions, et qui ne sauraient être aggravés, les dispositions contestées ne méconnaissent ni le principe d'égalité devant la justice ni celui de séparation des autorités de poursuite et de jugement.

Il a donc estimé qu'il serait incohérent de s'opposer à cette mesure dans le champ contraventionnel alors qu'elle a été validée dans le champ délictuel. Elle simplifiera la procédure applicable aux compositions pénales et allégera la charge de travail des juges du siège s'agissant d'infractions de faible gravité que les magistrats du parquet sont à même de traiter.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> *bis* **ainsi modifié**.

*Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)*

**Mise à disposition de biens immobiliers saisis lors de procédures pénales à des associations, fondations ou organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement**

Cet article additionnel tend à permettre à l'État de confier à des associations, des fondations reconnues d'utilité publique ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement la gestion de biens immeubles dont il est devenu propriétaire à l'occasion d'une instance pénale.

Cet article est issu de l'adoption par la commission d'un **amendement COM-4 RECT** présenté par Alain Richard. Il s'inspire d'une recommandation formulée dès 2014 par le Haut conseil pour la vie associative.

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 11 (2018-2019) fait par François-Noël Buffet et Yves Détraigne au nom de la commission des lois.

<sup>2</sup> Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

Il contient des dispositions voisines de celles déjà adoptées par le Sénat et par l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations<sup>1</sup>. Cette proposition de loi a été adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2019 mais n'a depuis jamais été inscrite à l'ordre du jour du Sénat. Comme la perspective de son examen est très incertaine, il paraît judicieux d'inscrire cette disposition consensuelle dans la présente proposition de loi.

Au cours d'une instance pénale, l'État peut devenir propriétaire d'un bien immobilier qui a été confisqué ou saisi, en tant que produit ou instrument d'une infraction.

L'État peut utiliser ou louer cet actif mais il procède le plus souvent, par facilité, à sa vente, alors que le droit de l'Union européenne autorise les États à utiliser les biens confisqués à des fins d'intérêt public ou social. L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc), établissement public administratif, est plus particulièrement chargée de la gestion de ces biens.

Il est proposé d'autoriser l'Agrasc à mettre les biens immobiliers dont la gestion lui est confiée à la disposition :

- d'associations dont l'activité est entièrement dans le champ visé par le b du 1 de l'article 200 du code général des impôts, c'est-à-dire des associations d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;

- d'associations ou de fondations reconnues d'utilité publique ;

- d'organismes qui concourent aux objectifs de la politique d'aide au logement désignés à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitat ; il s'agit principalement des sociétés foncières ayant pour objet la construction, l'acquisition et la rénovation de logements à destination des personnes en difficulté.

Il reviendra au Gouvernement de préciser par la voie réglementaire les modalités de cette mise à disposition.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 599 (2018-2019) fait par Jacqueline Eustache-Brinio au nom de la commission des lois.

---

## CHAPITRE II DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION RELATIVES AU TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

### *Article 2*

#### **Compétence du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général**

Cet article transfère du juge de l'application des peines au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation la responsabilité de déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général et supprime l'obligation d'effectuer systématiquement un examen médical préalablement à l'exécution d'un travail d'intérêt général.

La commission a adopté un amendement à cet article afin d'en clarifier la rédaction.

#### **1. Des mesures destinées à fluidifier la mise en œuvre des peines de travail d'intérêt général**

Le régime de la peine de **travail d'intérêt général** (TIG) est fixé par l'article 131-8 du code pénal : lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction de jugement peut prescrire, à la place de l'emprisonnement, que le condamné accomplira, pour une durée comprise entre vingt et quatre cents heures, un travail d'intérêt général non rémunéré au profit soit d'une personne morale de droit public, soit d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou d'une association habilitées à mettre en œuvre des TIG.

La loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 a cherché à faciliter le prononcé de la peine de TIG en prévoyant qu'elle puisse être prononcée même si le prévenu est absent à l'audience, à condition qu'il exprime son accord, le cas échéant après l'audience, pour exécuter cette peine.

L'article 131-22 du code pénal précise que la juridiction de jugement fixe le délai pendant lequel le TIG doit être accompli, dans la limite de dix-huit mois.

C'est ensuite le juge de l'application des peines (JAP) qui est compétent pour décider des modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un TIG. Le JAP peut également décider de suspendre le délai dans lequel le TIG doit être accompli.

Il est proposé de confier désormais au **directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation**, ou à son représentant, **le soin de décider ces modalités d'exécution**. Le JAP pourrait cependant, par exception, **décider de conserver sa compétence**. Le poste de travail choisi devra être adapté à la situation de la personne condamnée et de nature à favoriser sa réinsertion sociale et professionnelle.

En complément de cette mesure, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par le député de Didier Paris (LREM - Côte d'Or) et par les membres du groupe La République en Marche, qui supprime l'obligation actuellement faite au condamné, par l'article 131-22 du code pénal, de se soumettre systématiquement à un examen médical préalable à l'exécution de la peine de TIG. Cet examen a pour but de rechercher si le condamné n'est pas atteint d'une affection dangereuse pour les autres travailleurs et de s'assurer qu'il est médicalement apte au travail auquel il est envisagé de l'affecter.

Considérant qu'il n'est pas nécessaire de procéder à cet examen de façon systématique, l'Assemblée nationale a décidé qu'il serait réservé à certaines hypothèses prévues par décret, selon des modalités précisées à l'article 2 *bis* de la proposition de loi.

## **2. La position de la commission : des dispositions qui réconcilient le droit avec la pratique**

Dans son rapport, le député Dimitri Houbbron souligne que le transfert de compétence du JAP au directeur du SPIP a surtout pour effet de mettre le droit en accord avec la pratique. Actuellement, c'est en effet le SPIP qui instruit les dossiers, recherche les structures susceptibles d'accueillir des personnes condamnées à un TIG et propose d'affecter le condamné à un poste. Le JAP se contente de prendre une ordonnance d'affectation qui valide les propositions du SPIP.

Les personnes entendues par le rapporteur ont confirmé le caractère généralement formel de l'intervention du JAP et ont admis que la mesure proposée apporterait une simplification, réconciliant le droit et la pratique.

Le rapporteur s'est demandé s'il ne serait pas opportun d'aller plus loin et de confier entièrement au directeur du SPIP le soin de décider des modalités d'exécution du TIG, sans donner au JAP la possibilité de reprendre sa compétence. Une telle évolution se heurterait cependant à une vraie difficulté au regard des responsabilités assumées par le juge de l'application des peines : il est responsable de la bonne exécution des peines et doit donc pouvoir, en cas de problème ou si un dossier est particulièrement sensible, statuer lui-même sur les modalités d'exécution de la peine.



Sur proposition du rapporteur, la commission a donc seulement adopté l'**amendement COM-5** qui vise à clarifier la rédaction de l'article. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale indique que le JAP peut décider de « *conserver sa compétence* », ce qui sous-entend que le directeur du SPIP agirait seulement par délégation. L'idée que le juge « *conserve sa compétence* » se comprend à la lumière de la situation actuelle mais sera sans doute moins compréhensible dans quelques années lorsque le souvenir de l'histoire de cette disposition se sera éloigné.

Pour ces raisons, il est plus simple d'indiquer que **le directeur du SPIP sera désormais compétent pour décider des modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un TIG, sauf si le JAP décide d'exercer lui-même cette compétence.**

Concernant l'opportunité de maintenir l'obligation d'une visite médicale systématique, le rapporteur a constaté que cette exigence était plus contraignante que celle prévue par le code du travail : les articles R. 4624-10 à R. 4624-16 dudit code disposent que le salarié passe une visite d'information et de prévention qui doit être réalisée non pas avant la prise de fonction mais dans les trois premiers mois de l'embauche, dispensant ainsi de fait de cette visite les personnes embauchées sur une durée plus courte. La durée moyenne des peines de TIG est de 105 heures, ce qui correspond à trois semaines de travail. Dans ces conditions, il n'est pas illégitime de réserver l'exigence d'une visite médicale préalable à des hypothèses où elle est vraiment justifiée, ce qui permettra d'accélérer dans les autres hypothèses l'exécution du TIG.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié.**

#### *Article 2 bis*

### **Simplification de la procédure d'exécution des TIG**

Cet article additionnel introduit deux modifications aux modalités de mise en œuvre des peines de TIG, concernant la visite médicale préalable et les modalités d'établissement de la liste des TIG.

La commission a adopté un amendement destiné à en clarifier la rédaction.

#### **1. Deux mesures destinées à simplifier la mise en œuvre des TIG**

Cet article additionnel est issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale de deux amendements identiques, présentés, respectivement, par le rapporteur Dimitri Houbbron et par le député Didier Paris et les membres du groupe La République en Marche.

Il procède à deux modifications à l'article 131-36 du code pénal. Cet article du code pénal renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les conditions dans lesquelles s'exécute l'activité des condamnés à une peine de TIG et la nature des travaux proposés.

Par coordination avec la mesure prévue à l'article 2 qui supprime le caractère systématique de l'examen médical préalable, il est proposé de préciser que **le décret en Conseil d'État fixe les cas dans lesquels un examen médical est obligatoire** au regard notamment de la qualité du condamné ou de la nature des travaux proposés. La notion de qualité du condamné renvoie au fait de savoir s'il est majeur ou mineur, ou encore s'il fait l'objet d'une mesure de protection ou à d'autres caractéristiques qui pourraient justifier une attention médicale particulière.

Le décret en Conseil d'État prévoit également dans quelles conditions le juge de l'application des peines (JAP) établit, après avis du ministère public et consultation de tout organisme compétent en matière de prévention de la délinquance, la liste des TIG susceptibles d'être accomplis dans son ressort.

Actuellement, l'article R. 131-17 du code pénal indique que les collectivités publiques, les établissements publics, les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public et les associations qui désirent faire inscrire des TIG sur la liste prévue par l'article 131-36 du même code en font la demande auprès du JAP compétent dans le ressort. Le JAP reçoit également les demandes d'habilitation des personnes morales de droit privé. L'article R. 131-18 précise que le JAP adresse copie de la demande au conseil départemental de prévention de la délinquance et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes. L'article R. 131-19 prévoit que le procureur de la République est invité à donner son avis avant que le JAP prenne la décision d'inscrire un TIG sur la liste, en tenant compte de l'utilité sociale des travaux proposés et des perspectives d'insertion sociale ou professionnelle qu'ils offrent aux condamnés. La radiation d'un travail inscrit sur la liste obéit à la même procédure que celle prévue à l'article R. 131-19.

Par cohérence avec la mesure prévue à l'article 2 qui transfère du JAP au directeur du SPIP la responsabilité de fixer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un TIG, il est proposé de **confier au directeur du SPIP la compétence de fixer la liste des TIG susceptibles d'être accomplis**, non plus dans le ressort du tribunal, mais dans le département<sup>1</sup>. Le JAP pourrait toutefois décider de conserver sa compétence. Les consultations actuellement prévues (ministère public et organismes de prévention de la délinquance) seraient maintenues.

---

<sup>1</sup> À la différence des juridictions dont le ressort ne coïncide pas nécessairement avec les limites des départements, les SPIP ont une compétence départementale.

Les dispositions règlementaires figurant aux articles R. 131-17 et suivants devront être adaptées pour que le directeur du SPIP soit désormais le destinataire des demandes et l'autorité en charge de procéder aux consultations puis de statuer sur la demande, sauf décision du JAP de conserver sa compétence.

## **2. La position de la commission : des mesures de cohérence**

Les mesures proposées complètent celles prévues à l'article 2. Dès lors que la visite médicale préalable cesse d'être systématique, il paraît naturel qu'un décret vienne préciser les hypothèses dans lesquelles elle sera maintenue. Le passage du décret en Conseil d'État ralentira un peu son adoption mais il garantit que sa rédaction fera l'objet d'un examen particulièrement attentif.

Concernant l'établissement de la liste des TIG dans le département, la commission a adopté sur proposition de son rapporteur l'**amendement COM-6** analogue à celui adopté à l'article 2 : il s'agit d'affirmer plus clairement la compétence de principe du directeur du SPIP ; au moment où il sera saisi pour donner son avis, le JAP pourra toutefois décider de statuer lui-même sur la demande qui lui est soumise. Son intervention peut être justifiée par exemple si la demande soulève une question nouvelle ou en raison de son importance à l'échelle du département.

La commission a adopté l'article 2 <i>bis</i> <b>ainsi modifié.</b>
---

### *Article 2 ter A (nouveau)*

#### **Coordination avec le sursis probatoire**

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté l'**amendement COM-7** qui procède à une mesure de coordination.

L'article 132-45 du code pénal, relatif au sursis probatoire, dresse la liste des obligations qui peuvent être imposées au condamné dans le cadre d'un sursis probatoire. Le 21° de l'article prévoit que le condamné peut notamment être contraint d'accomplir un travail d'intérêt général et qu'il doit, dans ce cas, se soumettre à l'examen médical prévu au dernier alinéa de l'article 131-22.

Dans la mesure où l'article 2 de la proposition de loi supprime, au dernier alinéa de l'article 131-22, l'obligation d'accomplir systématiquement un examen médical préalable, il convient, par coordination, de supprimer la fin du 21° de l'article 132-45 du code pénal qui y renvoie.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

*Article 2 ter*

**Entrée en vigueur des dispositions du chapitre II**

Cet article additionnel, issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement du député Didier Paris et des membres du groupe La République en Marche, sous-amendé à l'initiative du rapporteur Dimitri Houbron, prévoit que le chapitre II de la proposition de loi entrera en vigueur à une date fixée par le décret en Conseil d'État prévu à l'article 131-36 du code pénal. Ce décret devra préciser les règles applicables s'agissant de la nouvelle compétence reconnue au directeur du SPIP en matière de TIG et déterminer dans quels cas un examen médical préalable à la réalisation du TIG sera obligatoire. Cette entrée en vigueur différée permettra d'éviter tout vide juridique et laissera un peu plus de temps aux acteurs de terrain pour se préparer.

Le sous-amendement adopté à l'initiative du rapporteur a précisé que l'entrée en vigueur ne pourrait cependant intervenir plus de six mois après la publication de la loi. Cet ajout était indispensable pour garantir la constitutionnalité du dispositif : dans sa décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986, le Conseil constitutionnel a souligné que le législateur ne pouvait, sans méconnaître sa propre compétence, laisser au Gouvernement le pouvoir de fixer la date d'entrée en vigueur d'une disposition législative sans l'assortir d'aucune limite.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

---

## CHAPITRE III DISPOSITIONS AMÉLIORANT LA PROCÉDURE DE L'AMENDE FORFAITAIRE

### *Article 3*

### **Généralisation des amendes forfaitaires minorées en matière contraventionnelle**

Cet article tend à étendre la possibilité de minorer les amendes forfaitaires sanctionnant une contravention de cinquième classe ainsi que les contraventions spécialement prévues par un décret. La commission l'a adopté sans modification.

#### **1. L'amende forfaitaire comme peine contraventionnelle de droit commun**

##### *1.1. Les contraventions et les peines encourues*

Les contraventions, qui constituent **la catégorie d'infractions pénales les moins graves**<sup>1</sup>, sont punies d'une amende n'excédant pas 3 000 euros<sup>2</sup>. Elles sont prévues par **voie réglementaire**<sup>3</sup>, et non par la loi comme pour les délits et les crimes<sup>4</sup>, et sont réparties en cinq classes en fonction de leur gravité<sup>5</sup>. Les peines maximales encourues s'étalent de 38 euros pour les contraventions de première classe à 1 500 euros pour les contraventions de cinquième classe, montant pouvant être doublé en cas de récidive (voir tableau *infra*).

Pour les contraventions de cinquième classe, **les peines d'amende peuvent être remplacées par des peines privatives ou restrictives de droit** telles que la suspension du permis de conduire, l'immobilisation d'un véhicule, la confiscation d'une arme ou encore l'interdiction d'émettre des chèques<sup>6</sup>. En outre, **une sanction-réparation** peut également être prononcée à la place ou en même temps qu'une peine d'amende pour les contraventions de cinquième classe selon des modalités identiques à celles des peines de sanction-réparation en matière délictuelle<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 111-13 du code pénal.

<sup>2</sup> Article 131-13 du code pénal et article 521 du code de procédure pénale, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit. Un exemple est donné à l'article L. 3136-1 du code de santé publique, qui prévoit des peines délictuelles lorsque certaines contraventions en lien avec les règles de l'état d'urgence sanitaire sont constatées à plus de trois reprises dans un délai de trente jours.

<sup>3</sup> Article 111-2 du code pénal.

<sup>4</sup> Alinéa 4 de l'article 34 de la Constitution.

<sup>5</sup> Article 131-13 du code pénal.

<sup>6</sup> Article 131-14 du code pénal.

<sup>7</sup> L'article L. 131-15-1 du code pénal relatif aux peines de sanction-réparation renvoie à l'article 131-8-1 du même code relatif à ces peines en matière délictuelle.

### A. L'amende forfaitaire au cœur du système contraventionnel

Depuis la suppression du juge de proximité par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>, **le tribunal de police connaît de nouveau de l'ensemble des contraventions** et plus seulement des seules contraventions de cinquième classe<sup>2</sup>. Toutefois, la composition du tribunal de police peut être allégée lorsqu'il a connaissance de contraventions des quatre premières classes ainsi que des contraventions de la cinquième classe relevant de la procédure de l'amende forfaitaire<sup>3</sup> (*cf. infra*).

En outre, le ministère public peut choisir de recourir à **une procédure simplifiée prévue par le code de procédure pénale dans un certain nombre de cas**<sup>4</sup>. Le juge statue alors sans débat préalable par une ordonnance pénale portant soit relaxe, soit condamnation à une amende et, le cas échéant, à une ou plusieurs des peines complémentaires encourues. Toutefois, le juge peut renvoyer le dossier au ministère public aux fins de poursuite selon la procédure ordinaire s'il estime qu'un débat contradictoire est utile.

Enfin, **le code de procédure pénale prévoit que l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire** pour les contraventions des cinq classes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État<sup>5</sup>. Cette procédure est exclusive de l'application des règles de récidive<sup>6</sup> et il ne peut y être recouru pour plusieurs infractions constatées simultanément si au moins l'une d'entre-elles ne peut donner lieu à une amende forfaitaire<sup>7</sup>. Toutefois, la Cour de cassation considère que l'extinction de l'action publique n'est pas obligatoire et qu'« aucune disposition légale n'interdit au ministère public d'exercer l'action publique dans les conditions du droit commun » après le paiement d'une amende forfaitaire<sup>8</sup>.

La somme d'argent correspondant au montant de l'amende forfaitaire peut être acquittée soit « *entre les mains* » de l'agent ayant verbalisé au moment de la constatation de l'infraction soit auprès des services compétents, dans un délai de quarante-cinq jours après la constatation ou, le

---

<sup>1</sup> Article 15 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>2</sup> Article 521 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 523 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Articles 524 et suivants du code de procédure pénale. En application de l'article 524, cette procédure ne peut être mise en œuvre « si le prévenu, auteur d'une contravention de la cinquième classe, était âgé de moins de dix-huit ans au jour de l'infraction » et si « la victime du dommage causé par la contravention a fait citer directement le prévenu avant qu'ait été rendue l'ordonnance prévue à l'article 525 ».

<sup>5</sup> Article 529 du code de procédure pénale. La procédure ne concernait que les contraventions des quatre premières classes avant que l'article 529 précité soit modifié par l'article 29 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011.

<sup>6</sup> Article 529 du code de procédure pénale.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Cour de cassation, chambre criminelle du 12 mars 2002, 01-84.596, Publié au bulletin.

cas échéant, après l'envoi postal de l'avis de contravention. Passé ce délai et à défaut de transmission d'une requête d'exonération, **le montant de l'amende forfaitaire se trouve majoré de plein droit**, les montants majorés des amendes forfaitaires demeurant cependant inférieurs aux peines maximum encourues (voir tableau *infra*).

L'article R. 48-1 du code de procédure pénale fixe la liste des contraventions des quatre premières classes concernées par le dispositif de l'amende forfaitaire<sup>1</sup> et renvoie aux contraventions récemment introduites pour le non-respect des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, lorsqu'elles sont constatées en état de récidive, pour ce qui concerne les contraventions de cinquième classe<sup>2</sup>.

### Montant des différentes amendes contraventionnelles

Contravention	Montant de la peine maximum encourue (art. 131-13 du code pénal)	Montant de l'amende forfaitaire majorée (art. R. 49-7 du code de procédure pénale)	Montant de l'amende forfaitaire (art. R. 49 du code de procédure pénale)
1 <sup>er</sup> classe	38 euros	7 <sup>3</sup> ou 33 euros	4 <sup>4</sup> ou 11 euros
2 <sup>e</sup> classe	150 euros	75 euros	35 euros
3 <sup>e</sup> classe	450 euros	180 euros	68 euros
4 <sup>e</sup> classe	750 euros	375 euros	135 euros
5 <sup>e</sup> classe	1500 ou 3000 euros <sup>5</sup>	450 euros	200 euros

Traduction contemporaine de l'adage « *de minimis non curat praetor* »<sup>6</sup>, **l'usage de l'amende forfaitaire est aujourd'hui le moyen le plus commun de sanctionner les contrevenants**. Comme le rappelait le rapport de contrôle budgétaire de la commission des finances de 2019 sur le recouvrement des amendes de circulation et forfaits de post-stationnement, « *le volume des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement est*

<sup>1</sup> I dudit article R 48-1.

<sup>2</sup> Le II de l'article R. 48-1 du code de procédure pénale renvoie à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique qui punit notamment les manquements à certaines interdictions et obligations fixées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire des peines prévues pour les contraventions de cinquième classe lorsque ces manquements sont constatés en état de récidive, dans un délai de quinze jours.

<sup>3</sup> Montant pour les contraventions aux dispositions du code de la route commises par les piétons.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Montant prévu en cas de récidive lorsqu'un règlement le prévoit.

<sup>6</sup> Adage latin qui signifie que le préteur, soit le magistrat romain chargé d'organiser les procès, ne doit pas s'occuper des causes de peu d'importance.

considérable, atteignant pratiquement 34 millions de titres en 2018 »<sup>1</sup>, ce qui rendrait difficile son traitement par les juridictions.

1.2. *Le développement récent d'amendes forfaitaires minorées pour les contraventions routières et en matière délictuelle*

**Le recours à l'amende forfaitaire a été étendu à certaines infractions délictuelles** d'abord par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, pour les délits de conduite sans permis et de conduite sans assurance, puis par la loi n° 2019-22 du 23 mars 2019 de programmation de réforme de la justice 2018-2022 et de réforme pour la justice, pour ce qui concerne, notamment, la vente d'alcool aux mineurs de seize ans, l'usage illicite de stupéfiants ou le délit de transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe<sup>2</sup>. Le recours à cette procédure avait pour objet d'« alléger l'activité des juridictions tout en permettant une réponse plus systématique et plus dissuasive »<sup>3</sup>.

Le régime prévu depuis la loi du 18 novembre 2016 précitée par le code de procédure pénale<sup>4</sup> pour ces amendes forfaitaires délictuelles est proche de celui fixé par ce même code en matière contraventionnelle avec, notamment, une majoration de l'amende forfaitaire prévue en cas de paiement tardif<sup>5</sup>.

Néanmoins, le régime des amendes forfaitaires délictuelles prévoit, depuis sa création, une **minoration** prévue « si l'intéressé en règle le montant soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit dans un délai de quinze jours à compter de la constatation de l'infraction ou, si l'avis d'infraction est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans un délai de quinze jours à compter de cet envoi »<sup>6</sup>. **Ce mécanisme de minoration incite financièrement le contrevenant à s'acquitter rapidement du montant de l'amende qui lui a été infligée.**

Or, en l'état actuel du droit, **de telles minoration n'existent que pour une part restreinte des contraventions** sous les mêmes conditions de délai de versement<sup>7</sup>. L'article 529-7 du code pénal vise les contraventions au code de la route des deuxième à cinquième classes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, à l'exception de celles relatives au stationnement.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 651 (2018-2019) fait au nom de la commission des finances sur le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement par Thierry Carcenac et Claude Nougéin, p. 29.

<sup>2</sup> Il s'agit d'un dispositif permettant d'enregistrer la vitesse et les temps de repos de conducteurs routiers.

<sup>3</sup> Rapport n° 11 (2018-2019) fait au nom de la commission des lois par François-Noël Buffet et Yves Détraigne sur le projet de loi de programmation de réforme de la justice 2018-2022 et de réforme pour la justice et sur le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

<sup>4</sup> Articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale.

<sup>5</sup> Dernier alinéa de l'article 495-18 du code de procédure pénale.

<sup>6</sup> Ibidem, alinéa 2.

<sup>7</sup> Article 529-8 du code de procédure pénale.



## **2. Une proposition tendant à créer des amendes forfaitaires minorées pouvant s'appliquer à l'ensemble des contraventions.**

Alors que l'amende forfaitaire est la réponse pénale de droit commun en matière contraventionnelle et qu'elle reste marginale en matière délictuelle, **des amendes forfaitaires minorées peuvent être créées dans l'ensemble du champ des amendes forfaitaires délictuelles mais pas dans l'ensemble de celui des amendes forfaitaires contraventionnelles.** La présente proposition de loi tend donc à mettre fin à cette situation paradoxale en **créant un régime d'amendes forfaitaires contraventionnelles minorées**, sur le modèle des dispositions déjà applicables pour les amendes forfaitaires délictuelles.

En ce sens, l'article 3 tend à créer **des amendes forfaitaires minorées pour l'ensemble des contraventions de cinquième classe** ainsi que pour les **contraventions des quatre autres classes lorsqu'un règlement le prévoit dans l'hypothèse où le contrevenant s'acquitte du montant de l'amende dans les mains de l'agent qui l'a constatée ou dans les quinze jours** suivant la constatation ou la réception de l'avis de contravention.

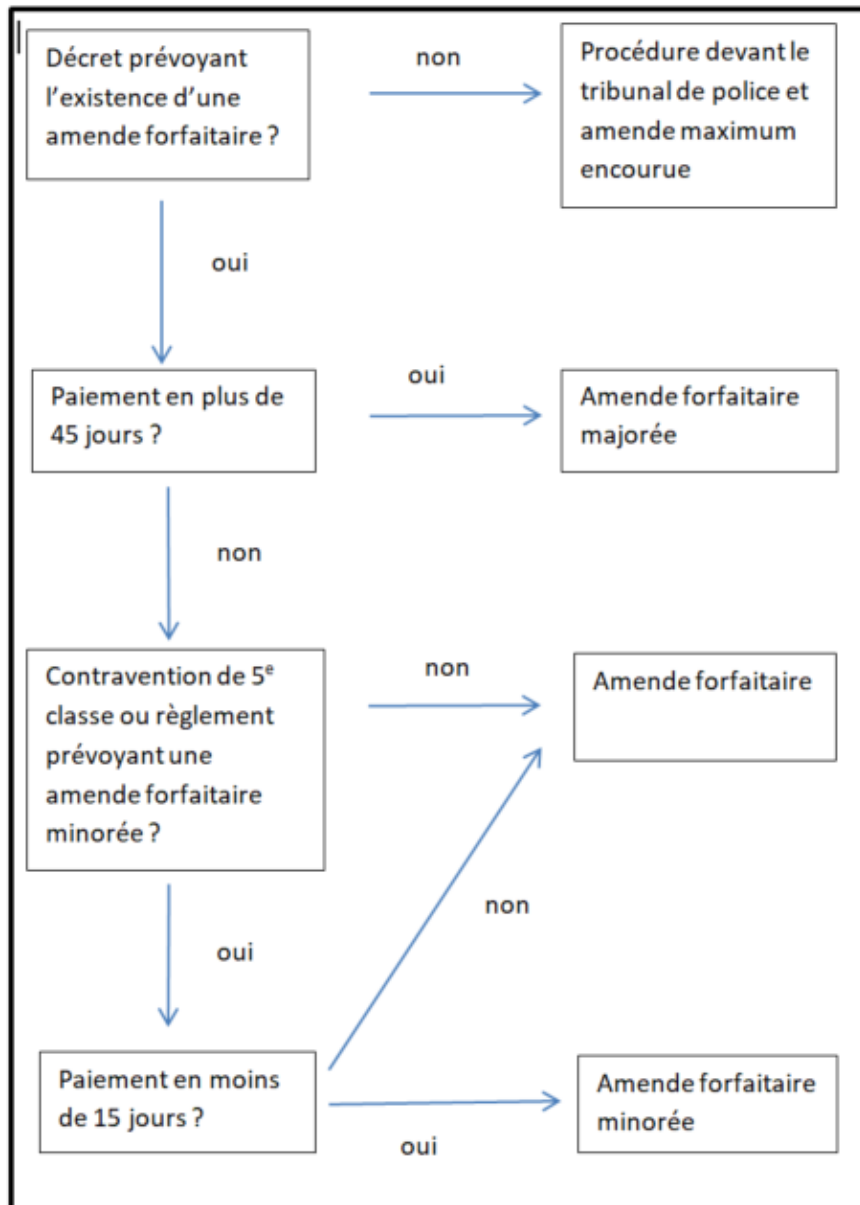
## **3. La position de la commission : une mesure pertinente qui devrait favoriser le recouvrement des contraventions**

La commission des lois salue cette initiative qui pourra favoriser un meilleur taux de recouvrement des amendes forfaitaires et la baisse des coûts de gestion. Toutefois, **cette création appelle plusieurs points de vigilance.**

Le premier concerne **la pertinence d'un mécanisme de minoration pour les amendes forfaitaires relatives aux contraventions des deux premières classes puisque leur montant est déjà relativement bas.** Le rapporteur note cependant que la création d'amendes forfaitaires minorées ne relèverait que de la simple faculté pour le pouvoir réglementaire et qu'il ne serait pas tenu de mettre ce dispositif en place pour l'ensemble des contraventions.

Le deuxième point de vigilance concerne la complexification de la réponse pénale contraventionnelle **puisque'il existerait potentiellement quatre tarifs d'amende pour une même classe de contraventions** (voir le schéma ci-dessous) et la baisse possible des montants recouverts en cas de paiement rapide.

**Schéma simplifié des peines d'amendes qui seraient encourues pour les contraventions non-prévues par le code de la route<sup>1</sup>**



Source : commission des lois du Sénat

La dernière interrogation porte sur le fait de **conserver les dispositions spéciales prévues aux articles 529-7 et 529-8 précités pour les contraventions spécifiquement prévues par le code de la route**. En tant que règles spécialement applicables à certaines infractions, ces dispositions feraient obstacle à l'application du nouvel article 529-2-1 du code de procédure pénale que l'article 3 de la présente proposition de loi tend à introduire. Force est toutefois de constater que ces deux régimes sont quasiment identiques et que leur coexistence ne contribuera pas non plus à la simplicité du droit applicable.

<sup>1</sup> Schéma simplifié ne mentionnant pas certaines exceptions ponctuelles.

**Comparatif des contraventions concernées par le dispositif d'amendes forfaitaires minorées déjà prévu par le code de procédure pénale en matière routière et le dispositif général prévu par la proposition de loi**

	Contraventions au code de la route (art. 529-7)	Autres contraventions (nouvel art. 429-2-1)
Contraventions de 5 <sup>e</sup> classe	Contraventions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, à l'exception de celles relatives au stationnement	Toutes les contraventions sauf celles au code de la route
Contraventions de 2 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> classes		Contraventions prévues par un règlement <sup>1</sup>
Contraventions de 1 <sup>ère</sup> classe	Non prévu	Contraventions prévues par un règlement <sup>2</sup>

Source : commission des lois du Sénat

Cette multiplication des régimes peut néanmoins s'expliquer par la volonté de conserver le système déjà en vigueur pour les contraventions routières et ne pas bouleverser l'ensemble du droit applicable dans ce secteur sensible, ce qui explique que la commission n'ait pas procédé à une fusion des deux régimes.

La commission a adopté l'article 3 **sans modification.**

*Article 3 bis*

**Adaptation des règles de désignation de l'auteur d'une infraction routière par une personne morale**

L'article 3 *bis* tend à ce que l'obligation de désignation de l'auteur d'une infraction routière qui s'impose à une personne morale puisse également s'appliquer lorsque le véhicule d'un entrepreneur individuel a été immatriculé par erreur au nom d'une personne morale. La commission l'a adopté sans modification.

Cet article additionnel est issu de l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée nationale d'un amendement de la députée Blandine Brocard (Modem - Rhône).

<sup>1</sup> Le règlement ne pourra prévoir les contraventions au code de la route dont le régime relève de l'article 429-7 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Le règlement ne pourra prévoir les contraventions de 1<sup>ère</sup> classe au code de la route pour lesquelles l'article 429-7 du code de procédure pénale ne prévoit pas de recours à une amende forfaitaire minorée.

Le code de la route pose pour principe que « *le conducteur d'un véhicule est responsable pénalement des infractions commises par lui dans la conduite dudit véhicule* »<sup>1</sup>.

Il pose ensuite **un certain nombre de dérogations** à ce principe. Dans certaines circonstances, **le code établit un véritable régime de responsabilité pénale du fait d'autrui** en prévoyant la responsabilité pécuniaire du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule et non du conducteur qui a commis l'infraction. C'est notamment le cas pour les « *infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules ou sur l'acquiescement des péages pour lesquelles seule une peine d'amende est encourue ainsi que des contraventions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux ou d'autres objets* »<sup>2</sup>. C'est également le cas pour les « *infractions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, à moins [que le titulaire du certificat d'immatriculation] n'établisse l'existence d'un vol ou de tout autre événement de force majeure ou qu'il n'apporte tous éléments permettant d'établir qu'il n'est pas l'auteur véritable de l'infraction* »<sup>3</sup>.

Conjuguées au développement des « radars automatiques » au début de la dernière décennie, **ce régime juridique a été perçu comme trop protecteur pour l'auteur de l'infraction**. Le traitement automatisé de l'infraction permettait à une société de faire écran et faisait, *in fine*, obstacle à la sanction du conducteur et notamment au **retrait de points** prévu par le code de la route.

Afin de pallier cette difficulté, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>4</sup> a introduit un nouvel article L. 121-6 au sein du code de la route. Entré en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2016, **il contraint le représentant légal d'une personne morale titulaire d'un certificat d'immatriculation ou propriétaire du véhicule à dénoncer la personne physique qui aurait commis une infraction** constatée de manière automatique. Le défaut de transmission de cette information par la personne morale en cause constitue lui-même une infraction punie par une amende de quatrième classe.

Le contentieux pénal a cependant mis en lumière les limites de ces dispositions, peu adaptées au statut des **entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (EIRL)**, prévu par les articles L. 526-5-1 et suivants du code de commerce. Ce régime ne prévoit pas la création d'une personne morale distincte de l'entrepreneur en tant que personne physique mais la seule affectation d'une partie de son patrimoine qu'il destine à une activité

---

<sup>1</sup> Article L. 121-1 du code de la route.

<sup>2</sup> Article L. 121-2 du code de la route.

<sup>3</sup> Article L. 121-3 du code de la route.

<sup>4</sup> Article 34 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

professionnelle<sup>1</sup>. Dès lors, l'entrepreneur placé sous ce régime est normalement tenu d'immatriculer son véhicule en son nom propre quand bien même l'usage du véhicule est réservé à son activité professionnelle.

Toutefois, des erreurs sont parfois commises par des entrepreneurs qui immatriculent indument leur véhicule avec les informations de leur EIRL comme s'il s'agissait d'une personne morale. Comme le précise la Chancellerie, « *il en résulte que lorsqu'une infraction commise au moyen d'un tel véhicule, est constatée par les agents du CACIR [Centre automatisé de constatation des infractions routières], l'entrepreneur individuel qui paie l'amende ne se voit sanctionné d'aucune perte de points et ne peut être poursuivi pour non désignation* »<sup>2</sup>. En effet, le caractère pénal de l'article L. 121-6 précité le cantonne à une interprétation stricte qui ne permet pas au juge d'en élargir le champ *praeter legem*.

L'article 3 *bis* de la proposition de loi tend donc opportunément à compléter l'article L. 121-6 précité pour qu'il puisse s'appliquer dans l'hypothèse où l'infraction routière a été commise avec un véhicule dont le titulaire du certificat d'immatriculation ou le détenteur est une **personne physique** ayant immatriculé le véhicule **en tant que personne morale**. L'obligation de dénoncer le conducteur qui a commis l'infraction serait réputée satisfaite si le titulaire du certificat d'immatriculation ou le détenteur du véhicule justifie que le véhicule est immatriculé à son nom.

La commission a adopté l'article 3 <i>bis</i> <b>sans modification</b> .
--

---

<sup>1</sup> Ce cloisonnement du patrimoine permet de limiter la responsabilité de la personne physique dans l'exercice de son activité professionnelle afin que ses éventuels créanciers ne puissent obtenir le recouvrement de leurs dettes par saisie de l'ensemble des biens appartenant à l'entrepreneur, sous réserve des biens insaisissables par qualification de la loi.

<sup>2</sup> Extrait de la contribution écrite de la direction des affaires criminelles et des grâces.

---

## CHAPITRE IV MESURES DE SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE PÉNALE

### *Article 4*

#### **Diverses modifications du code de procédure pénale**

L'article 4 tend à introduire plusieurs modifications techniques au sein du code de procédure pénale. Elles concernent, d'une part, la procédure de désistement en appel d'une décision de cours d'assises et, d'autre part, les délais de remise de mémoire et la désignation du conseiller rapporteur de la chambre criminelle de la Cour de cassation lors d'un pourvoi en cassation en matière pénale.

La commission a adopté cet article, complété par la correction d'une erreur de renvoi au sein d'un article du code de procédure pénale relatif au pourvoi en cassation.

#### **1. La modification de la procédure de désistement en appel d'une décision de cours d'assises**

##### *1.1. La procédure du désistement*

Le 1° de l'article 4 modifie les règles applicables au **désistement d'appel d'une décision de cours d'assises**.

La **possibilité d'interjeter appel en matière criminelle a été introduite par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes**<sup>1</sup>. Sauf appel formulé par le procureur général contre un arrêt d'acquiescement, cette faculté ne concerne que les arrêts de condamnation<sup>2</sup>. Elle est ouverte à l'accusé, au ministère public et à la partie civile ou la personne civilement responsable<sup>3</sup> pour ce qui concerne leurs seuls intérêts civils. L'appel n'est pas suspensif en matière de détention<sup>4</sup> mais l'est en matière civile<sup>5</sup>.

Une autre cour d'assises procède au réexamen de l'affaire<sup>6</sup> sauf si l'appel ne porte que sur les intérêts civils, auquel cas il est porté devant la chambre des appels correctionnels.

---

<sup>1</sup> Article 81 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes

<sup>2</sup> Article 380-1 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Il peut notamment s'agir du responsable légal d'un mineur ayant causé un dommage à un tiers lors de la commission du crime dont a à connaître la cour d'assises.

<sup>4</sup> Article 380-4 du code de procédure pénale.

<sup>5</sup> Article 380-7 du code de procédure pénale.

<sup>6</sup> Article 380-1 du code de procédure pénale.

Une fois l'appel interjeté, **le code de procédure pénale reconnaît la faculté à l'accusé de se désister de son appel** jusqu'à l'interrogatoire par le président de la cour d'assises désignée en appel qui marque le début du réexamen de l'affaire<sup>1</sup>.

En l'état actuel de la rédaction de l'article 380-11 du code de procédure pénale, ce désistement est constaté par le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation. Ledit article 380-11 prévoit toutefois cette compétence par un renvoi erroné à l'article 380-1 du même code. En effet, cette compétence de désignation de la chambre criminelle est désormais prévue à l'article 380-14 du même code et est limitée aux cas dans lesquels « *le ministère public ou l'une des parties le demande ou si le premier président estime nécessaire la désignation d'une cour d'assises située hors de ce ressort* », les autres cas étant de la compétence du premier président de la cour d'appel dans le ressort duquel se trouve la cour d'assises.

L'article 380-11 précité dispose également que **le désistement peut être prononcé par le président de la cour d'assises d'appel**.

#### 1.2. *Les apports de la proposition de loi*

Comme le souligne le rapport annuel de la Cour de cassation pour 2019<sup>2</sup>, **l'état actuel du droit positif présente donc un paradoxe** : lorsque le président de la chambre criminelle est compétent pour désigner la cour d'assises d'appel, ce dernier peut directement constater un désistement alors que, dans les cas où la désignation de la cour d'assises d'appel revient au premier président de la cour d'appel, ce dernier ne peut pas constater lui-même le désistement et doit effectivement désigner une cour d'assises d'appel pour que son président procède à ce constat.

Le 1° de l'article 4 remédie opportunément à cette difficulté en modifiant l'article 380-11 afin de reconnaître, également, cette faculté au premier président de la cour d'appel. Cet article tend également à corriger l'erreur de renvoi évoquée *supra*.

## **2. La modification de la procédure applicable aux pourvois en cassation**

### 2.1. *Le principe du pourvoi en cassation en matière pénale*

En matière pénale, **les pourvois en cassation concernent d'une part, les arrêts de la chambre de l'instruction et, d'autre part, les décisions rendues en dernier ressort en matière criminelle, correctionnelle et de police**<sup>3</sup>. Le pourvoi peut être formé par le ministère public ou par une partie et, comme en matière civile ou administrative, il ne peut être fondé que sur une violation de la règle de droit par la décision visée<sup>4</sup>. Les arrêts

---

<sup>1</sup> Article 380-11 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Rapport annuel de la Cour de cassation pour 2019, pp. 75 à 77.

<sup>3</sup> Article 567 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Articles 567 et 591 du code de procédure pénale

d'acquiescement prononcés par les cours d'assises ne peuvent faire l'objet d'un pourvoi que dans le seul intérêt de la loi, et sans préjudicier à la partie acquittée<sup>1</sup>.

Le pourvoi doit être formé dans les cinq jours francs qui suivent le prononcé de la décision attaquée ou, dans certaines hypothèses, le jour de la signification de l'arrêt<sup>2</sup>. Comme pour l'appel des décisions de cours d'assises évoqué *supra*, **le pourvoi est suspensif en matière de détention mais pas en matière civile**<sup>3</sup>.

Une fois formé, **le pourvoi est porté devant la chambre criminelle de la Cour de cassation** dont il revient, le cas échéant, au président de ne pas l'admettre s'il est formé contre une décision non-susceptible de recours<sup>4</sup>. Dans l'hypothèse inverse, la chambre criminelle peut décider de faire juger par une formation restreinte de trois magistrats<sup>5</sup> une affaire dont la solution « *paraît s'imposer* ». Cette formation peut néanmoins renvoyer l'affaire à la chambre à la demande de ses magistrats ou d'une partie. Elle peut également ne pas admettre les pourvois si elle constate qu'ils sont irrecevables ou « *non fondés sur un moyen sérieux de cassation* »<sup>6</sup>.

Lorsqu'elle est saisie, la chambre criminelle peut prononcer l'irrecevabilité du pourvoi pour des motifs de forme<sup>7</sup> ou prononcer un arrêt de non-lieu si certaines circonstances ont rendu le pourvoi sans objet<sup>8</sup>. Elle peut également le rejeter au fond si elle considère le pourvoi comme mal fondé<sup>9</sup>. Enfin, comme en matière d'appel, l'auteur du pourvoi peut se désister<sup>10</sup>.

**Dans les autres cas, la chambre criminelle se prononce sur le problème de droit soulevé.** Si sa décision conduit à l'annulation de la décision en cause elle procède, par principe, au renvoi de l'affaire devant une autre juridiction afin qu'elle soit de nouveau jugée au fond. La chambre criminelle peut également se prononcer sur le fond, sans renvoi, lorsque la cassation n'implique pas qu'il soit de nouveau statué sur le fond<sup>11</sup>.

**La juridiction de renvoi n'est pas tenue de retenir la solution de droit dégagée par la chambre criminelle.** Une telle situation pourrait, toutefois, justifier un second pourvoi. L'affaire serait alors portée devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation<sup>12</sup> qui peut, le cas échéant,

---

<sup>1</sup> Article 572 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Article 568 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 569 du code de procédure pénale.

<sup>4</sup> Article 567-1 du code de procédure pénale.

<sup>5</sup> Article 567-1-1 du code de procédure pénale.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Article 605 du code de procédure pénale.

<sup>8</sup> Article 606 du code de procédure pénale.

<sup>9</sup> Article 607 du code de procédure pénale.

<sup>10</sup> Articles 571-1 et 608 du code de procédure pénale.

<sup>11</sup> Article 617 du code de procédure pénale et article L. 411-3 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>12</sup> Article 619 du code de procédure pénale.



prononcer un second renvoi. Celui-ci sera le dernier puisque « *lorsque le renvoi est ordonné par l'assemblée plénière, la juridiction de renvoi doit se conformer à la décision de cette assemblée sur les points de droit jugés par celle-ci* »<sup>1</sup>.

## 2.2. *Les modifications proposées en matière de dépôt de mémoire par l'auteur du pourvoi*

Le 1° bis de l'article 4 a été introduit à l'Assemblée nationale, en première lecture, par un amendement de commission du rapporteur, Dimitri Houbron, et tend à **modifier la procédure applicable au dépôt de mémoire à l'occasion d'un pourvoi en cassation contre une décision de mise en détention provisoire.**

### 2.2.1. *Les règles actuellement en vigueur relatives au dépôt de mémoire par l'auteur du pourvoi*

L'article 584 du code de procédure pénale prévoit que le demandeur en cassation peut déposer un mémoire contenant les moyens de cassation qu'il souhaite soulever dans les dix jours qui suivent la déclaration par laquelle il se pourvoit en cassation.

Toutefois, certaines dispositions spéciales du code érigent cette faculté en obligation ou aménagent les délais de remise du mémoire en fonction de la qualité du demandeur en cassation et de la nature de la décision sur laquelle porte le pourvoi qu'il formule<sup>2</sup>.

En matière de détention provisoire, lorsque le pourvoi porte sur un arrêt de la chambre de l'instruction, l'article 567-2 du code de procédure pénale prévoit que le demandeur ou son avocat sont tenus de déposer un mémoire dans un délai d'un mois suivant la réception du dossier par la Cour de cassation, ce délai pouvant exceptionnellement être prorogé de huit jours<sup>3</sup>.

Une autre dérogation est prévue par l'article 585-1 du même code. Combiné avec l'article 584, il découle de cet article qu'un demandeur condamné n'est pas obligatoirement tenu de remettre un mémoire mais que ce mémoire doit, le cas échéant, parvenir au greffe de la Cour de cassation un mois au plus tard après la date du pourvoi.

En revanche, le demandeur condamné pénalement pour un délit, mais non encore à titre définitif, qui forme un pourvoi contre un arrêt d'une cour d'appel ayant statué à son égard en matière de détention provisoire, n'entre dans aucun des deux cas précités et doit donc présenter son mémoire personnel dans le délai de dix jours prévu par l'article 584 susvisé.

---

<sup>1</sup> Article L. 431-4 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>2</sup> Voir les articles 567-2, 574-1, 574-2 et 585-2 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 567-2 du code de procédure pénale.

### 2.2.2. *Les apports de la proposition de loi*

Le 1° bis précité vient opportunément harmoniser les règles en vigueur en tendant à **prévoir que le demandeur condamné qui forme un pourvoi contre un arrêt d'une cour d'appel ayant statué à son égard en matière de détention provisoire dispose également d'un mois** pour déposer un mémoire exposant les moyens soulevés dans le cadre de ce pourvoi.

### 2.3. *Les modifications proposées en matière de désignation du conseiller rapporteur*

Les 2° et 3° de l'article 4 tendent à modifier la chronologie de la **désignation du conseiller rapporteur par le président de la chambre criminelle** à l'occasion d'un pourvoi en cassation en prévoyant qu'il soit désigné **après le dépôt des mémoires des avocats** qui ont été, le cas échéant, désignés et non avant, comme c'est le cas actuellement.

#### 2.3.1. *Les règles relatives à la désignation du conseiller rapporteur à l'occasion d'un pourvoi en cassation*

L'article 586 du code de procédure pénale prévoit que le greffier de la Cour de cassation dispose de vingt jours à compter de la déclaration de pourvoi pour constituer le dossier qui est ensuite adressé « *immédiatement* » au ministère public, au procureur général près la Cour de cassation et au greffe de la chambre criminelle afin que son président commette un conseiller rapporteur <sup>1</sup>.

Or, comme le relève le rapport annuel de la Cour de cassation pour 2019, **le dossier n'est pas nécessairement complet à la date de cette transmission puisqu'il ne comprend pas obligatoirement les mémoires ampliatifs**<sup>2</sup>. Il peut également **ne pas contenir certains mémoires qui doivent être remis sous un mois par certains demandeurs de pourvoi, à peine de déchéance**<sup>3</sup>. Le président de la chambre criminelle est donc susceptible de procéder au choix du conseiller rapporteur sur la base d'un dossier incomplet. Il est également possible que ce choix soit inutile si les demandeurs précités sont déchus de leur pourvoi par forclusion, rendant inutile tout examen de l'affaire au fond.

#### 2.3.2. *Les apports de la proposition de loi*

Les 2° et 3° de la présente proposition de loi tendent à **permettre la désignation du conseiller rapporteur par le président de la chambre criminelle après le dépôt des mémoires**, dans le délai qu'il a lui-même fixé. Ce dispositif répond ainsi à la suggestion formulée par la Cour de cassation en mettant fin à une situation dans laquelle le président de la chambre criminelle n'était pas en mesure « *de faire un choix éclairé en fonction des*

---

<sup>1</sup> Article 587 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Rapport annuel de la Cour de cassation pour 2019, pages 74 à 75.

<sup>3</sup> Voir les articles 567-2, 574-1, 574-2 et 590-1 du code de procédure pénale, ce dernier renvoyant au délai prévu à l'article 584 du même code.

*spécialités de chacun, en particulier lorsque les infractions en cause sont diverses et susceptibles de ressortir à la compétence de plusieurs des sections de la chambre criminelle »<sup>1</sup>.*

### **3. La position de la commission**

La commission des lois a favorablement accueilli les modifications que tend à introduire l'article 4 dans sa rédaction résultant des travaux de l'Assemblée nationale.

Elle a saisi l'occasion de l'examen de cet article pour corriger, via l'adoption de l'**amendement COM-9** de son rapporteur, une erreur de renvoi au sein de l'article 619 du code de procédure pénale, relatif aux règles applicables lorsque la Cour de cassation est saisie d'un deuxième pourvoi après la cassation d'un premier arrêt.

La commission des lois a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

## **CHAPITRE V APPLICATION OUTRE-MER**

### **Article 5 Application outre-mer**

L'article 5 prévoit l'application de la proposition de loi dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative.

Initialement limité aux seuls code pénal et code de procédure pénale, le champ de cet article a été étendu par la commission au code de la route qui est modifié par l'article 3 *bis* de la présente proposition de loi.

#### **1. L'application de la proposition de loi dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative**

Le **paragraphe I** a pour objet de rendre applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, collectivités ultramarines sur le territoire desquelles une mention expresse d'application est nécessaire, les modifications que la proposition de loi apporte au code pénal.

Il procède, à cet effet, à l'actualisation du « compteur outre-mer », figurant à l'article 711-1 du code pénal. La technique du « compteur » consiste à indiquer qu'une disposition est applicable dans une collectivité régie par le principe de spécialité législative dans sa rédaction résultant

<sup>1</sup> Rapport annuel de la Cour de cassation pour 2019, page 74.

d'une loi déterminée, ce qui permet de savoir si les modifications ultérieures de cette disposition ont été ou non étendues.

Le **paragraphe II** procède au même type de modifications dans le code de procédure pénale.

## **2. La position de la commission**

Par l'adoption de l'**amendement COM-10** présenté par le rapporteur, la commission des lois a étendu le champ de l'article 5 au code de la route qui est modifié par l'article 3 *bis* de la présente proposition de loi.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 10 FÉVRIER 2021

**M. Alain Marc, rapporteur.** – Nous examinons la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, déposée par le député Dimitri Houbron et ses collègues du groupe Agir ensemble et adoptée par l'Assemblée nationale le 26 novembre dernier.

Ce texte peut s'analyser comme une déclinaison, dans le domaine législatif, du thème de la justice de proximité, évoquée par Jean Castex dans son discours de politique générale. Le garde des sceaux avait précisé devant notre commission que l'intention du Gouvernement n'était pas de créer un nouvel ordre de juridiction – les juges de proximité ont été supprimés en 2017 –, mais simplement de rendre la justice au plus près de nos concitoyens, en s'appuyant sur des dispositifs existants.

Le 15 décembre 2020, la Chancellerie a diffusé auprès des chefs de juridiction une circulaire relative à la justice de proximité, qui donne des indications sur les actions pouvant être mises en œuvre sans tarder. Le ministère invite, par exemple, à rapprocher les lieux d'audience du justiciable par le recours à la justice foraine. Il recommande la mise en place d'un *continuum* de prise en charge des victimes, ainsi qu'une amélioration de l'accueil des usagers du service public de la justice. Face aux « transgressions du quotidien », l'autorité judiciaire est incitée à se montrer plus réactive et à utiliser davantage les alternatives aux poursuites et la composition pénale, tout en développant ses partenariats.

Au regard des ambitions affichées, la proposition de loi peut sembler décevante, dans la mesure où elle contient des mesures techniques et d'une portée limitée. Vous conviendrez cependant que rendre la justice au plus près du terrain n'appelle pas tant des changements législatifs que des mesures d'organisation et des moyens adaptés en magistrats et en greffiers, pour rendre la justice rapidement et pour maintenir des lieux de justice sur l'ensemble du territoire.

La proposition de loi comporte quatre catégories de mesures qui concernent les alternatives aux poursuites et la composition pénale, la mise en œuvre des peines de travail d'intérêt général, le recouvrement des contraventions et la simplification des procédures concernant l'appel des jugements d'assises et les pourvois en cassation.

Les alternatives aux poursuites et la composition pénale sont prévues respectivement aux articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale. Elles sont mises en œuvre par le parquet pour apporter une réponse pénale à des infractions de faible ou de moyenne gravité sans passer par une

juridiction de jugement, ce qui évite d'engorger les tribunaux. Les alternatives aux poursuites et la composition pénale présentent une dimension transactionnelle : le parquet propose une sanction à l'auteur des faits qui l'accepte en échange d'un abandon des poursuites. La composition pénale est entourée d'un plus grand formalisme puisqu'elle est soumise, sauf exception, à la validation d'un juge du siège.

Les alternatives aux poursuites et la composition pénale représentent environ 40 % de l'activité des parquets. Près de la moitié des alternatives aux poursuites consiste en un rappel à la loi. S'agissant de la composition pénale, l'amende est la mesure la plus souvent retenue.

La proposition de loi complète et précise la liste des mesures pouvant être mises en œuvre par le parquet. Concernant les alternatives aux poursuites, elle introduit des interdictions d'entrer en contact avec la victime ou avec des complices et elle crée – il s'agit sans doute de la mesure la plus innovante – une contribution citoyenne d'un montant maximal de 3 000 euros, que l'auteur des faits serait obligé de verser à une association d'aide aux victimes. Cette mesure me semble intéressante dans la mesure où elle revêt une véritable dimension pédagogique tout en offrant une forme de reconnaissance du travail accompli par ces associations auprès des victimes d'infractions pénales.

Concernant la composition pénale, le texte porte de soixante à cent le nombre maximal d'heures de travail non rémunéré (TNR) pouvant être effectuées et il ouvre la possibilité de suivre un stage de responsabilité parentale. Il supprime également l'obligation de validation par un juge du siège des compositions conclues en matière contraventionnelle.

Cette dernière disposition pose une question de principe puisqu'elle touche au contrôle que le juge du siège exerce sur l'activité du parquet. Après réflexion, je considère cette mesure cohérente avec celle adoptée dans le cadre de la loi du 23 mars 2019 de programmation pour la justice, qui a supprimé l'exigence de validation pour les infractions délictuelles les moins graves. Il me paraît raisonnable d'accepter dans le domaine contraventionnel ce que nous avons approuvé dans le domaine délictuel et qui n'avait d'ailleurs pas suscité de critiques de la part du Conseil constitutionnel.

Le deuxième volet du texte vise à fluidifier l'exécution des peines de travail d'intérêt général (TIG), dont le développement représente une priorité du Gouvernement, en raison de son intérêt pour prévenir la récidive et pour favoriser la réinsertion sociale et professionnelle des condamnés. Une expérimentation est en cours pour évaluer dans quelle mesure le secteur de l'économie sociale et solidaire pourrait contribuer à l'exécution de ces peines. L'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (Atigip) a été créée à la fin de l'année 2018 afin de prospecter de manière plus systématique les employeurs susceptibles de proposer des TIG.

Deux mesures complémentaires sont envisagées par le texte.

D'abord, sont confiées au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) certaines tâches actuellement dévolues au juge de l'application des peines (JAP) : le directeur du SPIP deviendrait compétent pour fixer les modalités d'exécution de la peine de TIG, c'est-à-dire essentiellement pour affecter le condamné à un TIG, et il serait chargé d'instruire les demandes des employeurs désireux de proposer des TIG. Responsable de la bonne exécution des peines, le JAP conserverait toutefois la possibilité de statuer lui-même lorsque cela lui paraît justifié. Les personnes que j'ai auditionnées m'ont confirmé que ces dispositions ne faisaient qu'entériner la pratique : dans les faits, le directeur du SPIP assume ces missions, tandis que le JAP se contente, sauf exception, de valider les décisions qui lui sont soumises.

La deuxième mesure supprime l'obligation d'un examen médical préalable à un TIG. Il serait maintenu seulement dans certaines hypothèses, précisées par décret, justifiées par la nature des travaux à accomplir ou par les caractéristiques du condamné, s'il s'agit d'un mineur par exemple. Deux éléments m'ont convaincu du bien-fondé de cette évolution : d'abord, les acteurs de terrain ont souligné que l'exigence d'un certificat médical avait souvent pour effet de retarder l'exécution de la peine sans réelle plus-value pour le condamné ; ensuite, il apparaît que la règle actuelle est plus contraignante que celle qui est applicable aux salariés - la visite médicale d'embauche a, en effet, été remplacée par une visite d'information et de prévention réalisée dans les trois mois suivant le recrutement et dont sont, de fait, dispensés beaucoup de salariés embauchés en contrat à durée déterminée (CDD). Le maintien d'une visite préalable systématique ne me paraît donc pas s'imposer s'agissant de peine de TIG d'une durée moyenne de trois semaines.

Le troisième volet du texte concerne les amendes forfaitaires, avec l'objectif d'en améliorer le taux de recouvrement. Le dispositif de l'amende forfaitaire a fait la preuve de son efficacité pour sanctionner des infractions de masse sans engorger les tribunaux. Introduit dans notre droit dès 1926, il permet une verbalisation immédiate et automatique de certaines infractions contraventionnelles. En 2016 puis en 2019, le champ de l'amende forfaitaire a été élargi à certaines infractions délictuelles, notamment les infractions de conduite sans permis, de conduite sans assurance et d'usage illicite de stupéfiants.

Afin d'accélérer le recouvrement, la loi a prévu que le montant de l'amende forfaitaire due au titre de certaines infractions routières pouvait être minoré lorsqu'elle est réglée au moment de la constatation de l'infraction ou au plus tard dans un délai de quinze jours. Le contrevenant est ainsi incité financièrement à s'en acquitter rapidement.

Il est proposé d'élargir le mécanisme de l'amende forfaitaire minorée aux contraventions de la cinquième classe et d'autoriser le pouvoir réglementaire à l'appliquer à d'autres catégories de contraventions. Une autre disposition, plus ponctuelle, vise à éviter que les auteurs de certaines infractions routières n'échappent à une sanction, notamment à un retrait de points, parce que leur véhicule aurait été immatriculé, par erreur, sous le nom d'une personne morale.

Le dernier volet du texte est sans doute le plus technique et le plus éloigné de la thématique de la justice de proximité, puisqu'il porte sur la procédure d'appel et sur le pourvoi en cassation. Il s'inspire de suggestions formulées par la Cour de cassation dans son rapport annuel. Trois mesures sont envisagées, qui n'appellent pas de commentaire particulier.

D'abord, le premier président de la cour d'appel pourrait constater le désistement de l'accusé ayant interjeté appel d'une décision de cour d'assises sans qu'il ne soit nécessaire de désigner une cour d'assises d'appel pour que ce constat soit effectué.

Ensuite, dans un souci d'harmonisation, le délai accordé, dans certaines hypothèses, au demandeur en cassation pour déposer un mémoire personnel au greffe de la juridiction ayant rendu la décision faisant l'objet du pourvoi serait porté de dix jours à un mois.

Enfin, en cas de pourvoi en cassation, le président de la chambre criminelle désignerait le conseiller rapporteur après le dépôt des mémoires des avocats, de manière à ce qu'il soit plus facile de sélectionner le rapporteur le mieux à même de traiter le dossier.

Ce texte cherche à parfaire des dispositifs existants déjà largement utilisés sur le terrain, comme les alternatives aux poursuites et la composition pénale ou les amendes forfaitaires, ou qui gagneraient à être développés, comme la peine de TIG. Je vous proposerai de l'approuver, sous réserve de l'adoption de plusieurs amendements.

**Mme Agnès Canayer.** – Cette proposition de loi apparaît assez technique et de portée limitée. Elle reprend des dispositifs existants d'application des peines auxquels nous sommes attachés. Elle donne un sens à la notion de justice de proximité, terme utilisé à tort et à travers, en la fondant sur l'accueil des usagers et l'accessibilité des lieux de justice ; nous pouvons lui reconnaître cette vertu.

À l'initiative de notre collègue Valérie Boyer, le Sénat a souhaité favoriser le recours au stage de responsabilité parentale à l'occasion de l'examen du projet de loi ratifiant le code de la justice pénale des mineurs. Les TIG, intéressants comme alternative à la peine mais difficiles à mettre en œuvre, mériteraient également d'être développés. Le délai moyen de réalisation d'un TIG atteint dix-huit mois et le recours à ce dispositif est peu incitatif. Il me semble donc utile que les associations, les collectivités territoriales et les services de l'État s'y engagent davantage.



**M. Hussein Bourgi.** – Je remercie le rapporteur pour le travail réalisé. Notre groupe partage son constat : les avancées permises par la proposition de loi apparaissent homéopathiques, mais tout ce qui rapproche la justice des justiciables est bon à prendre. Je salue la mesure permettant de verser une contribution citoyenne aux associations d'aide aux victimes, à condition de veiller à ce qu'elles la reçoivent effectivement. Je suis également favorable à la suppression de la visite médicale préalable à un TIG, formalité rébarbative et chronophage, à condition de protéger la structure d'accueil en cas de problème de santé rencontré par la personne qui effectue un TIG.

Je n'adhère pas, en revanche, à la démarche de « déjudiciarisation » que porte ce texte. La difficulté principale demeure le manque de moyens de la justice. Il ne sert à rien de réduire de manière factice le nombre de dossiers en stock dans les juridictions en transférant certaines procédures à d'autres.

Note groupe déterminera son vote en fonction du débat et des amendements adoptés en séance publique.

**M. Alain Marc, rapporteur.** – Le rapport que je vous présente constitue nécessairement un exercice de synthèse. Aussi, je ne vous ai pas précisé que la loi de finances pour 2021 accorde des moyens supplémentaires au ministère de la justice, notamment pour le recrutement d'une cinquantaine de magistrats et d'une centaine de greffiers.

S'agissant des problèmes de santé qui pourraient survenir au cours de l'exécution d'un TIG, je vous indique que le code de la sécurité sociale prévoit déjà une indemnisation par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) en cas de problème. Tel n'est pas le cas, en revanche, pour les TNR décidés dans le cadre d'une transaction municipale. Comme l'article 40 de la Constitution nous interdit de présenter un amendement permettant d'affilier les personnes concernées à la branche AT-MP, nous allons évoquer cette difficulté avec le Gouvernement.

La minoration des amendes en cas de paiement rapide porte une vertu pédagogique et permet d'améliorer leur recouvrement auprès des personnes disposant de faibles revenus.

Avant d'aborder l'examen des amendements, je vous propose de considérer que le périmètre du texte au regard de l'article 45 de la Constitution inclut les alternatives aux poursuites et la composition pénale, y compris les diverses mesures qui peuvent être décidées dans le cadre de ces procédures ; la peine de TIG ; les amendes forfaitaires ; la procédure d'appel après un jugement d'assises et les règles applicables au pourvoi en cassation dans les affaires pénales.

En revanche, je vous propose de considérer que ne présentent aucun lien avec la proposition de loi les dispositions relatives à l'enquête, à l'instruction ou aux poursuites devant les juridictions pénales ; les peines autres que la peine de TIG et la peine d'amende ; les règles de procédure autres que les voies de recours contre les décisions des juridictions pénales.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

**M. Alain Marc, rapporteur.** – Afin d’encourager le recours aux TNR dans le cadre des compositions pénales, l’article 1<sup>er</sup> bis porte à cent le nombre d’heures pouvant être effectuées. Dans le même esprit, mon amendement **COM-8** étend au TNR l’expérimentation en cours qui autorise les employeurs de l’économie sociale et solidaire à accueillir des TIG.

*L’amendement COM-8 est adopté.*

### *Article additionnel après l’article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

**M. Alain Marc, rapporteur.** – L’amendement **COM-4** rectifié autorise l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) à mettre les biens immobiliers en sa possession à la suite d’une procédure pénale à la disposition d’une association ou d’une fondation reconnue d’utilité publique ou d’un organisme concourant aux objectifs de la politique d’aide au logement. Cette disposition, consensuelle, a déjà été approuvée par les deux assemblées à l’occasion de l’examen de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations. Ce texte n’a cependant jamais été réinscrit à l’ordre du jour du Sénat. Avis favorable.

**M. Alain Richard.** – Voici un bon exemple d’économie circulaire des amendements !

*L’amendement COM-4 rectifié est adopté.*

### *Article 2*

**M. Alain Marc, rapporteur.** – Mon amendement **COM-5** indique, dans une rédaction plus claire, que le directeur du SPIP est compétent pour fixer les modalités d’exécution de l’obligation d’accomplir un TIG.

*L’amendement COM-5 est adopté.*

### *Article 2 bis*

*L’amendement de cohérence COM-6 est adopté.*

### *Article additionnel après l’article 2 bis (nouveau)*

*L’amendement de coordination COM-7 est adopté.*

### *Article 4*

*Les amendements COM-1 et COM-2 sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.*

*L’amendement de correction COM-9 est adopté.*

*Article 5*

**M. Alain Marc, rapporteur.** – Mon amendement **COM-10** étend à l’outre-mer l’application des dispositions de l’article 3 *bis* de la proposition de loi modifiant le code de la route.

*L’amendement COM-10 est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b> <b>Élargissement du champ des mesures alternatives aux poursuites</b>			
<b>M. Alain MARC, rapporteur</b>	8	Expérimentation des travaux non rémunérés (TNR) dans le secteur de l’économie sociale et solidaire	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l’article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b>			
M. RICHARD	4 rect. <i>ter</i>	Mise à disposition de biens immobiliers saisis ou confisqués dans le cadre d’une procédure pénale	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Compétence du directeur du service pénitentiaire d’insertion et de probation pour déterminer les modalités d’exécution de l’obligation d’accomplir un travail d’intérêt général</b>			
<b>M. Alain MARC, rapporteur</b>	5	Clarification de la rédaction concernant la répartition des compétences entre le directeur du service pénitentiaire d’insertion et de probation et le juge de l’application des peines (modalités d’exécution de la peine de travail d’intérêt général)	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 bis (nouveau)</b> <b>Simplification de la procédure d’exécution des TIG</b>			
<b>M. Alain MARC, rapporteur</b>	6	Clarification de la rédaction concernant la répartition des compétences entre le directeur du service pénitentiaire d’insertion et de probation et le juge de l’application des peines (établissement de la liste des travaux d’intérêt général)	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l’article 2 bis (nouveau)</b>			
<b>M. Alain MARC, rapporteur</b>	7	Coordination	<b>Adopté</b>

---

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 4</b> <b>Diverses modifications du code de procédure pénale</b>			
Mme HERZOG	1	Obligation de remettre à la personne mise en cause la copie conforme du procès-verbal de son audition	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme HERZOG	2	Remise d'une copie du procès-verbal de son interrogatoire à la personne entendue par le juge d'instruction	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>M. Alain MARC, rapporteur</b>	9	Correction d'une erreur de renvoi	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Application outre-mer</b>			
<b>M. Alain MARC, rapporteur</b>	10	Coordination outre-mer	<b>Adopté</b>

## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 10 février 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 161 (2020-2021)**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** :

- les alternatives aux poursuites et la composition pénale, y compris les diverses mesures qui peuvent être décidées dans le cadre de ces procédures ;

- la peine de travail d'intérêt général ;

- les amendes forfaitaires ;

- la procédure d'appel après un jugement d'assises et les règles applicables au pourvoi en cassation dans les affaires pénales.

**En revanche, les thèmes suivants ne présentent aucun lien, même indirect, avec la proposition de loi :**

- les dispositions relatives à l'enquête ou à l'instruction ou aux poursuites devant les juridictions pénales ;

- les peines autres que la peine de travail d'intérêt général et la peine d'amende ;

- les règles de procédure autres que les voies de recours contre les décisions des juridictions pénales.

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

### **Syndicats des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation**

**SNDP-CFDT** : Mme Isabelle FERRIER, référente interrégionale SNDP pour la direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux, cheffe de l'antenne locale d'insertion et de probation de Bordeaux, et M. Jérôme BRUGALLÉ, secrétaire général adjoint, directeur par intérim du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Nord

**UNDPIP-CFE-CGC** : Mme Laura SOUDRE, secrétaire générale adjointe

### **Ministère de la justice - Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)**

M. Olivier CHRISTEN, directeur

M. Manuel RUBIO GULLON, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

### **Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)**

M. Alexandre DE BOSSCHERE, procureur de la République, tribunal judiciaire d'Amiens

M. Jean-Baptiste BLADIER, procureur de la République, tribunal judiciaire de Senlis

### **Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)**

M. Ivan GUITZ, président

### **France Victimes**

M. Jérôme BERTIN, directeur général

Mme Isabelle SADOWSKI, directrice juridique et de la coordination de l'aide aux victimes

### **CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**Syndicat de la magistrature**

**Union syndicale des magistrats**

**Unité magistrats - Syndicat national des Magistrats Force Ouvrière (SNMFO)**





## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-161.html>