



N° 3582

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI

améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale
(n° 3427)

PAR M. DIMITRI HOUBRON
Député

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI	7
II. LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	7
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	9
Chapitre I ^{er} – Dispositions relatives à la justice de proximité.....	9
<i>Article 1^{er}</i> (art. 41-1 et 230-19 du code de procédure pénale) : Élargissement du champ des mesures alternatives aux poursuites	9
<i>Article 1^{er} bis</i> [nouveau] (art. 41-2 du code de procédure pénale) : Renforcement des mesures prises dans le cadre de la composition pénale.....	14
Chapitre II – Dispositions de simplifications relatives au travail d'intérêt général.....	16
<i>Article 2</i> (art. 131-22 du code pénal) : Compétence du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation afin de déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général	16
<i>Article 2 bis</i> [nouveau] (art. 131-36 du code pénal) : Simplification de la procédure d'exécution des TIG	20
<i>Article 2 ter</i> [nouveau] : Entrée en vigueur des dispositions du chapitre II	21
Chapitre III – Dispositions améliorant la procédure de l'amende forfaitaire	21
<i>Article 3</i> (art. 529-2-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : Extension du dispositif de l'amende forfaitaire minorée aux contraventions de la cinquième classe	21
<i>Article 3 bis</i> [nouveau] (art. 121-6 du code de la route) : Simplification des conditions d'application de l'amende contraventionnelle relative à certaines infractions prévues par le code de la route.....	25
Chapitre IV – Mesures de simplification de la procédure pénale	26
<i>Article 4</i> (art. 380-11, 567-2, 587 et 588 du code de procédure pénale) : Diverses simplifications procédurales	26
Chapitre V – Application outre-mer	30
<i>Article 5</i> (art. 711-1 du code pénal et art. 804 du code de procédure pénale) : Application outre-mer	30
COMPTE-RENDU DES DÉBATS	31
PERSONNES ENTENDUES	61

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition de loi, inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe Agir ensemble, concerne un sujet qui est au cœur du débat démocratique : comment améliorer l'efficacité de la justice pénale de proximité ? Cette question soulève des enjeux sociaux et judiciaires majeurs, tenant autant à la prévention et à la répression de la délinquance du quotidien qu'à la nécessité de protéger les victimes. L'ambition de ce texte est de répondre à ces défis, en renforçant les outils existant dans notre arsenal législatif.

Améliorer la réponse pénale suppose de dépasser les clivages idéologiques traditionnels qui stérilisent trop souvent les réflexions en la matière. Cet objectif conduit à agir sur deux leviers distincts : d'une part, renforcer la proximité de la réponse pénale, d'autre part, accélérer la mise en œuvre des procédures judiciaires. Il s'agit d'une priorité rappelée par le Premier ministre dans son discours de politique générale ⁽¹⁾ qui a vocation à se traduire concrètement sur le terrain, au plus près des territoires et de nos concitoyens. C'est le sens de la circulaire du 1^{er} octobre 2020 prise par le garde des Sceaux et adressée aux représentants du ministère public. C'est la volonté affichée par le Gouvernement, qui s'est traduite par un budget de la justice en hausse de 8 % et par la création de 950 postes afin de favoriser cette justice de proximité.

Cette proposition de loi est le fruit d'un travail d'observation et d'échanges réguliers avec les acteurs du milieu judiciaire, lors de rencontres en circonscription et des quatorze auditions menées dans la perspective de son examen. Celles-ci ont réuni des interlocuteurs de tous horizons : procureurs, délégués du procureur, juges de l'application des peines, Agence nationale du travail d'intérêt général, Union nationale des directeurs d'insertion et de probation, syndicats de magistrats, France victimes, Association des maires de France (AMF) et beaucoup d'autres acteurs encore. Les recommandations du rapport sur le travail d'intérêt général remis au Gouvernement en mars 2018 par notre collègue Didier Paris ont également été une source d'inspiration, la loi du 23 mars 2019 ayant déjà concrétisé plusieurs d'entre elles.

Ce texte traite d'une délinquance dont les juridictions n'ont pas toujours la capacité de s'occuper et qui, pourtant, a des effets néfastes sur la vie de nos concitoyens. Entre un classement sans suite systématique favorisant le sentiment d'impunité et un encombrement accru des tribunaux correctionnels, des solutions existent pour répondre immédiatement et efficacement à ces incivilités quotidiennes qui fragilisent « le vivre ensemble ». Les alternatives aux poursuites développées depuis 1999 sont en effet les vecteurs d'une réponse pénale certaine et rapide aux délits du quotidien.

(1) Discours de M. Jean Castex, Premier ministre, devant l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020.

Ces mesures représentaient déjà 46,5 % de la réponse pénale en 2019 ; ce chiffre montre à quel point cette « troisième voie pénale » entre les poursuites et le classement sans suite est utile. Elle donne la possibilité aux procureurs et à leurs représentants de sanctionner directement les auteurs des faits, en abandonnant les poursuites dès lors que ces derniers ont respecté leurs obligations. En cas d'échec de ces mesures, le parquet engagera les poursuites pénales classiques.

Si les courtes peines de prison ostracisent et souvent radicalisent les petits délinquants, les alternatives aux poursuites et le travail d'intérêt général sont des tremplins vers la réinsertion, en plaçant la responsabilité individuelle au centre de la démarche.

La proposition de loi vise à modifier la procédure pénale sur deux axes principaux : d'une part, en élargissant le spectre des mesures qui pourront être prononcées au stade des alternatives aux poursuites ; d'autre part, en facilitant le recours au travail d'intérêt général en tant que peine.

Elle permettra ainsi au procureur ou à son délégué de demander au délinquant de remettre en état les choses qu'il a dégradées, de ne pas entrer en relation avec la victime ou ses coauteurs ou complices, et, enfin, de s'acquitter d'une contribution dite citoyenne, plafonnée à 3 000 euros, en faveur d'une association agréée d'aide aux victimes.

Ce texte vise également à lever les barrières qui entravent la mise en œuvre du travail d'intérêt général (TIG), lequel constitue une mesure efficace et plébiscitée tant par les magistrats que par l'opinion publique car elle participe à la réinsertion de l'individu en lui donnant un rôle social qui doit être encouragé. La proposition de loi permettra au juge de l'application des peines de s'affranchir de procédures lourdes, qui ralentissent le recours aux TIG, en revalorisant le rôle dévolu aux fonctionnaires de la direction pénitentiaire de l'insertion et de la probation (DPIP). Cet ajustement procédural permettra de fluidifier considérablement l'articulation entre le prononcé et l'accomplissement effectif du travail d'intérêt général.

Par ailleurs, afin de renforcer l'effectivité des sanctions prononcées en matière contraventionnelle et faciliter le recouvrement des amendes forfaitaires, la proposition de loi instaure une minoration du montant de l'amende pour les contraventions de la cinquième classe lorsqu'elles sont forfaitisées. Enfin, elle prévoit diverses simplifications procédurales devant la Cour de cassation.

Le travail transpartisan accompli par la commission des Lois a contribué à renforcer et à enrichir les dispositions initiales de la proposition de loi, tout en restant fidèle à son ambition originelle. Si son objet demeure modeste, il n'en est pas moins capital au regard des impératifs de sécurité et de justice auxquels notre pays est aujourd'hui confronté.

I. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI

Pour garantir l'effectivité de la réponse pénale de premier niveau, l'**article 1^{er} de la proposition de loi** élargit le champ des mesures dites « alternatives aux poursuites » figurant à l'article 41-1 du code de procédure pénale. Sur le modèle des dispositions relatives à la composition pénale régie par l'article 41-2, il y insère les mesures de réparation accomplies en faveur de la victime et les interdictions faites à l'auteur de l'infraction d'entrer en contact avec les co-auteurs et la victime. L'**article 1^{er}** ouvre également la possibilité, pour le procureur de la République ou son représentant, de demander à la personne mise en cause de procéder au versement d'une contribution citoyenne auprès d'une association agréée d'aide aux victimes du ressort du tribunal judiciaire, dont le montant est plafonné à 3 000 euros.

Poursuivant un objectif de simplification et d'accélération de la mise en œuvre des TIG, l'**article 2** tend à confier directement au directeur du SPIP la mission, actuellement prise en charge par le juge de l'application des peines, de déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un TIG.

Dans le but d'assurer un recouvrement optimal du montant des amendes forfaitaires contraventionnelles, l'**article 3** prévoit un dispositif de minoration de ces amendes applicable, d'une part, aux contraventions de la cinquième classe et, d'autre part, à l'ensemble des contraventions dès lors que le règlement le prévoit.

L'**article 4** tend à simplifier certaines règles procédurales relatives au désistement d'appel devant la cour d'assises et au traitement des pourvois formés devant la chambre criminelle de la Cour de cassation, ce qui concrétise les recommandations régulièrement présentées par la Cour dans ses rapports annuels.

II. LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

À l'initiative du rapporteur et des membres des groupes LaREM et Modem, la Commission a renforcé la portée des dispositions initiales de la proposition de loi, conformément à l'objectif d'améliorer la réponse pénale dans un souci d'efficacité et de proximité.

À l'**article 1^{er}**, la Commission a ainsi souhaité élargir le champ des bénéficiaires des mesures de réparation, étendre au ressort de la cour d'appel le périmètre d'application de la contribution citoyenne, renforcer la coopération entre le maire et le procureur et inscrire au fichier des personnes recherchées les interdictions infligées à l'auteur des faits d'entrer en contact avec ses co-auteurs et la victime.

Elle a adopté l'**article 1^{er} bis** relatif à la procédure de composition pénale. Cet article élève à cent heures le plafond des heures de travail non rémunéré

susceptibles d'être mises en œuvre sur le fondement de l'article 41-2 et y insère l'obligation d'accomplir un stage de responsabilité parentale parmi les mesures pouvant être infligées à l'auteur des faits. En outre, il rend applicable aux infractions contraventionnelles la procédure de validation de la composition pénale sans l'intervention d'un juge du siège.

À l'**article 2**, la Commission a choisi de maintenir la compétence du juge de l'application des peines s'agissant des décisions de suspension de l'exécution des TIG et de supprimer le caractère systématique de l'obligation d'accomplir un examen médical préalable à leur exécution dans le but de lever un frein entravant leur mise en œuvre.

Elle a adopté les **articles 2 bis** et **2 ter** afin de renforcer la simplification de la procédure d'exécution des TIG et de prévoir les conditions d'entrée en vigueur de ces dispositions.

Conformément à l'objectif poursuivi par l'**article 3**, la Commission a adopté l'**article 3 bis** tendant à simplifier les conditions d'application de l'amende contraventionnelle relative à certaines infractions routières.

Enfin, elle a complété les dispositions de l'**article 4** afin d'harmoniser la durée au cours de laquelle les demandeurs en cassation peuvent déposer leur mémoire personnel.

*

* *

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la justice de proximité

Article 1^{er}

(art. 41-1 et 230-19 du code de procédure pénale)

Élargissement du champ des mesures alternatives aux poursuites

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi élargit le champ des mesures dites « alternatives aux poursuites » en prévoyant notamment la possibilité pour le procureur de la République ou son représentant de demander à la personne mise en cause de procéder au versement d'une contribution citoyenne auprès d'une association agréée d'aide aux victimes du ressort du tribunal judiciaire.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 6 de la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales a modifié l'article 41-1 du code de procédure pénale en retirant la mission de médiation du champ des mesures alternatives aux poursuites en cas de violences au sein du couple.

➤ **Position de la Commission**

Outre trois amendements rédactionnels du rapporteur, la Commission a adopté quatre amendements tendant à élargir le champ des bénéficiaires des mesures de réparation, étendre au ressort de la cour d'appel le périmètre d'application de la contribution citoyenne, renforcer la coopération entre le maire et le procureur et inscrire au fichier des personnes recherchées les interdictions infligées à l'auteur des faits d'entrer en contact avec ses co-auteurs et la victime.

1. L'état du droit

Prévues par les articles 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale, les alternatives aux poursuites constituent une pluralité de mesures mises en œuvre par le procureur de la République. Elles visent un triple objectif : mettre fin à la situation causée par l'infraction, favoriser la réinsertion sociale de l'auteur des faits et, le cas échéant, garantir la réparation du dommage causé à la victime. Selon les estimations communiquées par les représentants du ministère public

auditionnés par votre rapporteur, l'ensemble des mesures alternatives aux poursuites représenteraient entre 40 % et 50 % des réponses pénales. En cas de non-exécution des mesures, le procureur de la République engage des poursuites ⁽¹⁾.

a. Les mesures alternatives aux poursuites prévues par l'article 41-1

L'article 41-1 du code de procédure pénale détermine limitativement les mesures alternatives aux poursuites susceptibles d'être diligentées à l'initiative du procureur de la République ou par l'intermédiaire de son représentant ⁽²⁾. Dans ce cadre, le ministère public peut :

- notifier un rappel à la loi à l'auteur des faits ;
- orienter l'auteur des faits vers la réalisation d'un stage ou d'une formation adaptée à la nature de l'infraction qu'il a commise ;
- demander à l'auteur des faits de régulariser sa situation ;
- demander à l'auteur des faits de réparer le dommage qu'il a causé ;
- faire procéder, à la demande de la victime ou avec son accord, à une mission de médiation ⁽³⁾ ;
- demander à l'auteur de violences intrafamiliales de résider hors du domicile conjugal ou familial ;
- demander à l'auteur des faits de ne pas paraître dans un ou plusieurs lieux dans lesquels l'infraction a été commise ou dans lesquels réside la victime.

La dernière mesure, issue de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, est vivement encouragée par le Gouvernement, comme en témoigne l'extrait suivant de la circulaire du 8 avril 2019 diffusée à cet effet : « *Les magistrats du parquet ne devront pas hésiter à se saisir de cette nouvelle possibilité à chaque fois que nécessaire, en la mettant le cas échéant en œuvre par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire et en veillant à ce que la victime en soit informée lorsque l'interdiction de paraître vise le lieu dans lequel elle réside.* » ⁽⁴⁾

Afin d'assurer sa pleine effectivité, le contrôle de l'exécution de cette mesure a été renforcé par l'article 16 de loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à

(1) Article 41-1 du code de procédure pénale, dernier alinéa.

(2) Soit un officier de police judiciaire, un délégué ou un médiateur du procureur. Par ailleurs, l'article 47 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a complété l'article 28 du code de procédure pénale afin de prévoir que les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police pourront, sur instruction du procureur, procéder à la mise en œuvre des mesures prévues à l'article 41-1.

(3) À l'exception des situations de violences conjugales.

(4) Circulaire du ministre de la justice, 8 avril 2019, p. 6.

protéger les victimes de violences conjugales qui a inscrit au fichier des personnes recherchées ⁽¹⁾ l'interdiction de paraître précitée.

L'ensemble de ces mesures s'assimilent à des réponses pénales de « premier degré ». Leur intérêt est d'éviter le double écueil que constituerait, d'une part, le classement sans suite massif des affaires portées à la connaissance du procureur de la République et, d'autre part, un engorgement contentieux accru en cas de poursuites pénales, qui a pour effet mécanique d'aggraver l'allongement des délais d'audience.

b. Les mesures prises dans le cadre de la composition pénale prévue à l'article 41-2

Présentant un caractère plus contraignant que les dispositions prévues par l'article 41-1, la composition pénale régie par l'article 41-2 permet au procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer une sanction pénale, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée, au justiciable qui reconnaît avoir commis un délit puni d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée n'excédant pas cinq ans.

La composition pénale requiert l'accord de l'auteur des faits afin d'exécuter les mesures proposées, sous le contrôle du juge du siège chargé de procéder à sa validation. Par dérogation, elle n'est pas soumise à la validation du juge dès lors que les faits concernés constituent des délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans et que l'amende de composition envisagée n'excède pas le plafond des amendes contraventionnelles, soit 3 000 euros ⁽²⁾. Le défaut d'exécution intégrale d'une composition conduit le parquet à mettre en œuvre l'action publique. En revanche, l'exécution des mesures qu'elle prévoit éteint l'action publique. Contrairement aux mesures décidées dans le cadre de l'article 41-1, les compositions pénales apparaissent au bulletin n° 1 du casier judiciaire.

L'article 41-2 énumère dix-neuf mesures de composition pénale telles que le versement d'une amende, la réalisation de stages, l'interdiction de paraître dans certains lieux ou de rentrer en contact avec la victime, la réalisation d'un travail non rémunéré ou encore l'injonction thérapeutique.

Près de 70 000 compositions pénales sont mises en œuvre chaque année, ce qui témoigne de la forte utilisation de ce dispositif.

(1) 11° de l'article 230-19.

(2) La procédure de validation de la composition pénale sans l'intervention d'un juge s'applique également en cas de dessaisissement de la chose qui a servi à commettre l'infraction à la condition que la valeur de celle-ci n'excède pas 3 000 euros.

2. Le dispositif proposé

a. L'intégration dans le champ des alternatives aux poursuites prévues par l'article 41-1 de mesures inhérentes à la composition pénale

Le présent article tend à élargir le champ des alternatives aux poursuites prévues par l'article 41-1 en y intégrant notamment certaines mesures pouvant être mises en œuvre dans le cadre de la composition pénale régie par l'article 41-2. Il vise à améliorer l'effectivité et l'efficacité de la réponse pénale de « premier degré » afin de renforcer les marges de manœuvre dont disposent les procureurs de la République dans la lutte contre les infractions de basse intensité.

Ainsi, l'**alinéa 2** complète le 3° de l'article 41-1 en précisant que la régularisation de la situation de l'auteur des faits peut notamment 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 formulation s'avère identique à celle figurant au 2° de l'article 41-2.

L'**alinéa 3** consacre le fondement législatif des modalités de réparation décidées en pratique par le procureur de la République s'agissant des versements pécuniaires à la victime, de la remise en état des lieux ou des choses dégradées ou d'une restitution.

Conformément aux 10° et 11° de l'article 41-2, les **alinéas 4 à 6** insèrent à l'article 41-1 l'interdiction faite à l'auteur des faits de rencontrer ou d'entrer en relation avec les co-auteurs ou les victimes.

b. La création d'une contribution citoyenne versée en faveur des associations agréées d'aides aux victimes

Le **dernier alinéa** du présent article autorise le procureur de la République ou son représentant à demander à l'auteur des faits de s'acquitter d'une contribution citoyenne auprès d'une association agréée d'aide aux victimes du ressort du tribunal judiciaire. Le montant de cette contribution est déterminé par le procureur de la République selon la gravité des faits ainsi que les ressources et les charges de la personne. Il est plafonné à 3 000 euros, soit le montant correspondant à la peine d'amende contraventionnelle de la cinquième classe encourue en cas de récidive ⁽¹⁾.

Le plafonnement à 3 000 euros du montant de cette contribution citoyenne correspond au montant maximal de l'amende de composition pénale dont la mise en œuvre est exemptée de la validation du juge depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019. Dans sa décision rendue le 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a estimé que ce dispositif ne méconnaissait pas le principe d'égalité devant la justice ni celui de séparation des autorités de poursuite et de

(1) Article 131-13 du code pénal.

jugement ⁽¹⁾. La possibilité laissée au procureur de la République de demander à la personne mise en cause de procéder au versement d'une telle contribution dans le cadre des alternatives aux poursuites prévues par l'article 41-1 s'inscrit dans une logique identique à celle poursuivie par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, dans le respect des exigences constitutionnelles précitées.

La mise en place de la contribution citoyenne souligne la volonté de renforcer des droits des victimes, dans le prolongement des choix récemment opérés par le législateur.

Ainsi, la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a complété l'article 132-20 du code pénal afin de prévoir que les amendes prononcées en matière contraventionnelle, correctionnelle et criminelle, à l'exception des amendes forfaitaires, peuvent faire l'objet d'une majoration, dans la limite de 10 % de leur montant, perçue lors de leur recouvrement. Cette majoration est destinée à financer l'aide aux victimes.

Les auditions conduites par votre rapporteur ont cependant fait apparaître le très faible nombre d'amendes majorées prononcées sur ce fondement, en raison aussi bien de la méconnaissance de cette disposition que des problématiques habituelles relatives à la solvabilité des personnes condamnées.

L'article 42 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 et le décret n° 2019-1263 du 29 novembre 2019 ont également permis de renforcer la professionnalisation des associations d'aides aux victimes grâce à la délivrance d'un agrément ⁽²⁾ dont la possession conditionne le versement de la contribution citoyenne. L'exigence d'agrément prévue par le présent article permet en effet de sécuriser les modalités d'application de cette nouvelle mesure alternative aux poursuites.

Il s'agit d'un outil ayant pour objet, d'une part, de renforcer le rôle et la visibilité des associations d'aides aux victimes et, d'autre part, de responsabiliser l'auteur de l'infraction en le sensibilisant de façon concrète à la gravité des faits qu'il a commis.

3. La position de la Commission

Outre trois amendements rédactionnels du rapporteur, la Commission a adopté quatre amendements tendant à élargir le champ d'application du présent article.

La Commission a ainsi adopté un amendement de M. Pacôme Rupin (LaREM) ayant fait l'objet d'un sous-amendement rédactionnel du rapporteur, afin d'étendre le champ des bénéficiaires des mesures de réparation infligées par

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

(2) 4° de l'article 10-2 du code de procédure pénale.

le procureur à l'auteur des faits. La restitution, la remise en état des lieux ou des choses dégradés ou un versement pécuniaire pourront être effectués en faveur de toute personne physique ou morale ayant eu à engager des frais en conséquence de l'infraction commise. Cette disposition favorisera notamment l'indemnisation des collectivités territoriales contraintes de supporter les coûts de réparation ou de nettoyage des dégradations.

La Commission a également adopté avec l'avis favorable du rapporteur un amendement de Mme Naïma Moutchou (LaREM) tendant à élargir au ressort de la cour d'appel le champ géographique des associations agréées d'aide aux victimes susceptibles de bénéficier de la contribution citoyenne, dès lors qu'il n'en existe pas dans le ressort du tribunal judiciaire.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission a adopté un amendement de Mme Blandine Brocard (Modem) visant à compléter la liste des mesures alternatives aux poursuites et à renforcer la coopération entre le maire et le procureur dans la lutte contre les infractions dites de basse intensité. Ainsi, dans les cas prévus par l'article 44-1 ⁽¹⁾ et après avoir recueilli l'avis du maire, le procureur pourra demander à l'auteur des faits de répondre à une convocation de celui-ci en vue de conclure une transaction.

Enfin, la Commission a adopté un amendement du rapporteur complétant l'article 230-19 relatif au fichier des personnes recherchées dans le but d'insérer les interdictions d'entrer en contact avec les co-auteurs, les complices ou la victime ⁽²⁾ auxquelles le procureur peut soumettre l'auteur des faits dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites. L'inscription au fichier des personnes recherchées vise à assurer un contrôle efficace du respect des interdictions précitées afin de garantir leur pleine effectivité.

*

* *

Article 1^{er} bis

(art. 41-2 du code de procédure pénale)

Renforcement des mesures prises dans le cadre de la composition pénale

Introduit par la Commission

(1) Pour certaines contraventions que les agents de la police municipale sont habilités à constater par procès-verbal et qui sont commises au préjudice de la commune au titre de l'un de ses biens, le maire peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, proposer au contrevenant une transaction consistant en la réparation de ce préjudice. La transaction proposée par le maire et acceptée par le contrevenant doit être homologuée par le procureur de la République. L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans le délai imparti les obligations résultant de l'acceptation de la transaction.

(2) Pour une durée maximale de six mois.

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par trois amendements du rapporteur adoptés par la Commission, le présent article modifie l'article 41-2 du code de procédure pénale relatif à la composition pénale. Il augmente le plafond des heures de travail non rémunéré susceptibles d'être mises en œuvre, insère l'obligation d'accomplir un stage de responsabilité parentale parmi les mesures infligées à l'auteur des faits et rend applicable aux infractions contraventionnelles la procédure de validation de la composition pénale sans l'intervention d'un juge du siège.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 59 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié l'article 41-2 du code de procédure pénale afin d'exempter la composition pénale de la validation d'un juge dès lors que les faits concernés constituent des délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans et que l'amende de composition envisagée n'excède pas le plafond des amendes contraventionnelles, soit 3 000 euros.

Le présent article renforce le champ d'application et la portée des mesures pouvant être appliquées dans le cadre de la procédure de composition pénale régie par l'article 41-2.

Son **2^e alinéa** porte le plafond maximal d'heures de travaux non rémunérés (TNR) susceptibles d'être prononcées au titre de la composition pénale de 60 à 100 heures. Cette évolution s'inscrit dans la logique poursuivie par l'article 71 de la loi du 23 mars 2019 qui a procédé à l'élévation du plafond maximal d'heures de travaux d'intérêt général susceptibles d'être prononcées en matière correctionnelle de 280 à 400 heures. L'augmentation proposée vise ainsi à crédibiliser et à améliorer le caractère réparateur de cette mesure au regard de l'infraction commise, le procureur de la République disposant de la faculté de moduler le volume d'heures effectuées dans le cadre de ces TNR selon les cas d'espèce.

Ses **3^e et 4^e alinéas** complètent la liste des mesures susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre d'une composition pénale. Ils prévoient la possibilité, pour le procureur de la République, de demander à l'auteur de l'infraction d'accomplir un stage de responsabilité parentale, à l'instar de ce que prévoit l'article 41-1.

Son **dernier alinéa** étend aux infractions contraventionnelles l'exemption de validation de la composition pénale par un juge. Introduite par la loi du 23 mars 2019, la validation de la composition pénale par un juge n'est plus requise dès lors que les faits concernés constituent des délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à trois ans et que l'amende de composition envisagée n'excède pas le plafond des amendes contraventionnelles, soit 3 000

euros. Compte tenu de leur moindre gravité, il apparaît cohérent d'étendre ce dispositif aux faits constituant une contravention.

*

* *

CHAPITRE II

Dispositions de simplifications relatives au travail d'intérêt général

Article 2

(art. 131-22 du code pénal)

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

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article transfère au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation la compétence de déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général que détient le juge de l'application des peines.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 131-22 du code pénal a été complété par l'article 71 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice afin de soumettre la personne condamnée à exécuter une peine de travail d'intérêt général (TIG) à un examen médical visant à s'assurer qu'elle est apte au travail auquel il est envisagé de l'affecter.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté deux amendements présentés par le rapporteur et par M. Didier Paris (LaREM) afin, d'une part, de maintenir la compétence du juge de l'application des peines s'agissant des décisions de suspension de l'exécution des TIG, et, d'autre part, de supprimer le caractère systématique de l'obligation d'accomplir un examen médical préalable à leur exécution.

1. L'état du droit

a. Le développement récent de la peine de TIG

Prévu par l'article 131-8 du code pénal, le TIG est une peine de travail non rémunéré au profit 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 à cet effet. Les travaux proposés ont vocation à présenter une utilité pour la société ainsi que des perspectives d'insertion sociale ou professionnelle pour le condamné ⁽¹⁾.

L'article 71 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a encouragé les magistrats à recourir à la peine de TIG, dans le prolongement du rapport remis par notre collègue Didier Paris et par M. David Layani au Gouvernement en mars 2018 ⁽²⁾.

D'une part, il élargit les conditions de mise en œuvre de la peine de TIG, en prévoyant plus précisément les cas dans lesquels la juridiction envisage de prononcer cette peine alors que le prévenu est absent à l'audience. La peine de TIG peut ainsi être prescrite s'il est représenté à l'audience par son avocat et a fait connaître son accord par écrit. À défaut, elle peut également être prononcée suivant une procédure de consentement différé : avant sa mise à exécution, le juge de l'application des peines doit recueillir l'accord de l'intéressé qui, s'il refuse, devra exécuter une peine d'emprisonnement ou s'acquitter d'une amende ne pouvant excéder le quantum ou le montant préalablement défini par la juridiction. La peine de TIG peut désormais être prononcée à l'encontre d'un mineur âgé de 16 à 18 ans lors du jugement, dès lors qu'il avait au moins 13 ans au moment de la commission des faits.

D'autre part, la liste des acteurs autorisés à proposer des TIG a été étendue à la catégorie des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public au profit desquelles le TIG peut être réalisé. En outre, cette liste a été élargie à titre expérimental selon les conditions fixées par le décret n° 2019-1462 du 26 décembre 2019 aux coopératives, mutuelles, unions, sociétés d'assurance, fondations ou associations relevant du champ de l'économie sociale et solidaire et poursuivant un but d'utilité sociale ⁽³⁾. Enfin, le nombre maximal d'heures de TIG susceptibles d'être prononcées a été augmenté de 280 à 400 heures.

Dans ce contexte, la création par le décret n° 2018-1098 du 7 décembre 2018 de l'agence nationale du TIG et de l'insertion professionnelle des personnes

(1) À titre illustratif, il peut ainsi s'agir de travaux pédagogiques, administratifs, d'entretiens ou de solidarité.

(2) Didier Paris et David Layani, « Les leviers permettant de dynamiser le travail d'intérêt général », rapport remis à M. Édouard Philippe, Premier ministre, mars 2018.

(3) L'expérimentation est limitée à une durée de trois ans et se déroule dans vingt départements dont la liste est fixée par l'arrêté du 20 janvier 2020.

placées sous main de justice a pour objectif de développer le recours au TIG en associant l'ensemble des parties prenantes.

L'agence nationale du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice

L'agence est chargée de manière générale :

- d'assurer la promotion du TIG et de l'emploi pénitentiaire, d'établir des statistiques et d'évaluer la mise en œuvre de ces dispositifs ;
- de rechercher des structures susceptibles d'accueillir des postes de TIG ainsi que des types d'activités pour ces postes ;
- de rechercher des partenaires pour développer le travail et faciliter l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice ;
- d'animer un réseau de partenaires publics et privés sur le territoire ;
- de proposer au ministre de la Justice des évolutions législatives et réglementaires pour faciliter la mise en œuvre opérationnelle des offres d'activité par les structures partenaires ;
- de proposer au ministre de la Justice, en lien avec les autres ministères concernés, et notamment le ministère du travail, une stratégie nationale du TIG, de l'emploi pénitentiaire et de l'insertion professionnelle et par l'activité économique.

S'agissant en particulier du TIG, l'agence est chargée d'administrer une plate-forme numérique au soutien de ses missions, permettant notamment de recenser et de localiser les offres de postes de TIG, de rechercher des partenaires ainsi que de faciliter le suivi des personnes qui accomplissent cette peine.

Cette plateforme numérique vise à faciliter le prononcé de la peine de TIG en permettant notamment la visualisation des postes de TIG dans le cadre de l'audience correctionnelle, dans le cadre de la mise en œuvre de la CRPC ou de la composition pénale, et du suivi post-sentenciel des personnes placées sous main de justice. Elle vise également à faciliter la prospection de structures d'accueil en proposant un outil de pilotage des actions de prospection, et en portant la dématérialisation des procédures d'habilitation et d'inscription des postes. Elle renforce la gestion opérationnelle des TIG, en permettant l'affectation d'une personne majeure ou mineure sur un poste de TIG, la vision prévisionnelle de l'occupation des postes, la pré-réservation des postes ainsi que le suivi horaire de l'exécution et de la fin d'une mesure de TIG.

Source : Ministère de la Justice, avril 2019.

b. La compétence formelle du juge de l'application des peines afin de déterminer les modalités d'exécution du TIG

L'article 131-22 du code pénal prévoit la compétence du juge de l'application des peines afin de décider des modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un TIG prononcée par une juridiction. La peine de TIG doit être accomplie dans un délai fixé par la juridiction, dans la limite de dix-huit mois. Le

juge de l'application des peines est également compétent afin de suspendre l'application de ce délai ⁽¹⁾.

Cependant, si le juge de l'application des peines détient formellement cette compétence, celle-ci s'apparente essentiellement à une simple formalité procédurale donnant lieu à la signature d'une ordonnance d'affectation par le juge de l'application des peines. En pratique, c'est en effet le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) qui assure l'instruction des dossiers. Le SPIP recherche et choisit les structures d'accueil des personnes exécutant un TIG dont il assure le suivi, afin d'assurer un appariement optimal entre les postes de TIG proposés par les organismes habilités et le profil des personnes condamnées. Ce constat, déjà établi par le rapport de Didier Paris et David Layani ⁽²⁾, a été unanimement confirmé lors des auditions des représentants des juges de l'application des peines et des directeurs de SPIP conduites par votre rapporteur. La compétence du juge de l'application des peines se borne donc à « valider », par l'intermédiaire de l'ordonnance d'affectation, les propositions émises par le SPIP.

2. Le dispositif proposé

Poursuivant un objectif de simplification et d'accélération de la mise en œuvre des TIG, le présent article tend à confier directement au directeur du SPIP la mission de déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un TIG. Cette déjudiciarisation entérine la pratique actuellement constatée dans l'ensemble des juridictions et concrétise la proposition n° 40 du rapport de MM. Didier Paris et David Layani.

L'évolution envisagée prévoit cependant un mécanisme de réserve de compétence au profit du juge de l'application, afin qu'il puisse, le cas échéant, décider de maintenir sa compétence en la matière.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à maintenir la compétence du juge de l'application des peines s'agissant des décisions de suspension du délai imparti à l'exécution du TIG, conformément à ce que prévoit le 2^e alinéa de l'article 131-22.

L'amendement précise que le poste de travail choisi par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation ou le juge de l'application des peines doit être adapté à la situation de la personne condamnée et de nature à favoriser sa réinsertion sociale et professionnelle.

(1) Ce délai peut être suspendu provisoirement pour motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social. Il est également suspendu pendant le temps où le condamné est assigné à résidence avec surveillance électronique, est placé en détention provisoire, exécute une peine privative de liberté ou accomplit les obligations du service national.

(2) Le rapport (p. 30) soulignait ainsi que : « la responsabilité du SPIP dans cette démarche est pleine et entière. »

La Commission a également adopté un amendement de M. Didier Paris (LaREM) avec l'avis favorable du rapporteur afin de supprimer le caractère systématique de l'obligation incombant au condamné de subir un examen médical avant d'accomplir un TIG.

Prévue par le dernier alinéa de l'article 131-22, cette obligation systématique retarde l'exécution des TIG alors même que le délai moyen de leur exécution d'un TIG s'élève à 14 mois selon les éléments communiqués par le ministère de la Justice.

*
* *

Article 2 bis
(art. 131-36 du code pénal)

Simplification de la procédure d'exécution des TIG

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Issu de deux amendements identiques du rapporteur et de M. Didier Paris (LaREM) adoptés par la Commission, le présent article prévoit que le décret en Conseil d'État pris en application de l'article 131-36 du code pénal détermine, d'une part, les conditions dans lesquelles le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation établit la liste des TIG susceptibles d'être accomplis dans le département, et, d'autre part, les cas dans lesquels un examen médical préalable à leur exécution est obligatoire.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 71 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié l'article 131-36 du code pénal afin d'élargir le champ des structures habilitées à accueillir des personnes condamnées à exécuter un TIG aux personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public.

Le présent article modifie l'article 131-36 du code pénal afin d'autoriser le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation à déterminer la liste des travaux d'intérêt général (TIG) susceptibles d'être accomplis dans le département.

Dans la logique de déjudiciarisation suivie par l'article 2, le renforcement du rôle du directeur du SPIP a vocation à simplifier et accélérer la mise en œuvre

des TIG. L'exercice de cette nouvelle attribution ⁽¹⁾ est cependant encadré par un mécanisme de réserve de compétence au profit du juge de l'application des peines, qui peut décider, à l'instar de ce que prévoit l'article 2, de maintenir sa compétence en la matière.

Par coordination avec la suppression par l'article 2 du caractère systématique de l'obligation de réaliser un examen médical préalable à l'exécution du TIG, le présent article prévoit que le décret en Conseil d'État pris en application de l'article 131-36 précisera les cas dans lesquels cet examen est obligatoire, compte tenu, notamment, de la qualité du condamné ou de la nature des travaux proposés.

*
* *

Article 2 ter

Entrée en vigueur des dispositions du chapitre II

Introduit par la Commission

Issu d'un amendement de M. Didier Paris (LaREM) adopté par la Commission, sous-amendé par le rapporteur, le présent article prévoit que les dispositions des articles 2 et 2 *bis* entrent en vigueur à la date fixée par le décret en Conseil d'État pris en application de l'article 131-36 et au plus tard six mois après la publication de la présente loi.

*
* *

CHAPITRE III

Dispositions améliorant la procédure de l'amende forfaitaire

Article 3

(art. 529-2-1 [nouveau] du code de procédure pénale)

Extension du dispositif de l'amende forfaitaire minorée aux contraventions de la cinquième classe

Adopté par la Commission sans modification

(1) L'établissement de la liste des travaux de TIG par le directeur du SPIP s'effectue après avis du ministère public et du juge de l'application des peines.

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit un dispositif de minoration des amendes forfaitaires applicable, d'une part, aux contraventions de la cinquième classe et, d'autre part, à l'ensemble des contraventions dès lors que le règlement le prévoit.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 58 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a étendu le champ d'application de l'amende forfaitaire à plusieurs délits tels que l'usage illicite de stupéfiants, en prévoyant leur minoration lorsque l'amende est réglée dans un délai de quinze jours.

L'article 29 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a modifié l'article 529 du code de procédure pénale afin d'étendre la forfaitisation des amendes aux contraventions de la cinquième classe.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

a. Les amendes forfaitaires contraventionnelles

Créée par le décret-loi du 28 décembre 1926, l'amende forfaitaire consiste en une verbalisation immédiate et automatique de certaines infractions contraventionnelles ⁽¹⁾. Si le contrevenant s'acquitte de l'amende dressée par un agent verbalisateur dans un délai maximal de quarante-cinq jours ⁽²⁾, l'action publique est éteinte. Le cas échéant, le contrevenant est donc assuré de ne pas faire l'objet de poursuites ultérieures. En cas de non-respect du délai précité, l'amende forfaitaire fait l'objet d'une majoration ⁽³⁾.

Le recours à l'amende forfaitaire présente un caractère facultatif ⁽⁴⁾. Le ministère public demeure donc libre d'exercer l'action publique dans les conditions de droit commun ⁽⁵⁾.

(1) La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a étendu l'application de l'amende forfaitaire à certains délits tels que les infractions de conduite sans permis et de conduite sans assurance. La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a étendu le champ de l'amende forfaitaire délictuelle aux infractions d'usage illicite de stupéfiants, de vente et d'offre d'alcool à un mineur et de transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe.

(2) Article 529-1 du code de procédure pénale.

(3) Article 529-2 du même code.

(4) Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément ou lorsque la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit.

(5) Cour de cassation, chambre criminelle, 12 mars 2002, n° 01-84.596.

Afin de favoriser le paiement rapide des amendes et de garantir de façon efficace leur recouvrement, la forfaitisation implique un montant nettement inférieur au montant maximal de la peine d’amende encourue :

	Montant maximal de la peine d’amende encourue (article 131-12 du code pénal)	Montant de l’amende forfaitaire (article R49 du code de procédure pénale)	Montant de l’amende forfaitaire majorée (article R49-7 du code de procédure pénale)
Contraventions de la 1 ^{ère} classe	38 €	11 €	33 €
Contraventions de la 2 ^e classe	150 €	35 €	75 €
Contraventions de la 3 ^e classe	450 €	68 €	180 €
Contraventions de la 4 ^e classe	750 €	135 €	375 €
Contraventions de la 5 ^e classe	1 500 €	200 €	450 €

Initialement circonscrite aux amendes contraventionnelles des quatre premières classes, la forfaitisation a été étendue aux contraventions de la cinquième classe par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l’allègement de certaines procédures juridictionnelles. Sur le fondement de l’article 529 du code de procédure pénale, la détermination des infractions contraventionnelles concernées par la forfaitisation et le montant de celle-ci relèvent du niveau réglementaire.

Le I de l’article R48-1 énumère ainsi la liste des infractions contraventionnelles des quatre premières classes faisant l’objet d’une amende forfaitaire ⁽¹⁾. Créé par le décret n° 2020-357 du 28 mars 2020 visant à sanctionner le non-respect des règles mises en œuvre dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire, le II concerne les contraventions de la cinquième classe relatives à la réitération dans un délai de quinze jours de la violation d’une interdiction aux obligations édictées dans une circonscription territoriale ou l’état d’urgence sanitaire est déclaré ⁽²⁾.

La création d’une amende forfaitaire applicable aux contraventions de la cinquième classe se révèle donc récente, dans le contexte de la crise sanitaire de la covid-19. Cette évolution témoigne de la nécessité de développer des outils répressifs adaptés à la sanction rapide de certaines infractions, dans un souci d’efficacité.

b. Le champ limité des amendes forfaitaires contraventionnelles minorées

Si, en matière délictuelle, l’article 495-18 prévoit une minoration du montant de l’amende forfaitaire dès lors que son paiement intervient dans un délai

(1) Il s’agit principalement d’infractions en matière de transports et de circulation, de protection de l’environnement et de nuisances sonores.

(2) Troisième alinéa de l’article L. 3136-5 du code de la santé publique.

inférieur à quinze jours, aucun dispositif général de minoration du montant des amendes forfaitaires contraventionnelles n'est prévu en l'état du droit.

La minoration du montant des amendes forfaitaires contraventionnelles a été mise en place s'agissant de certaines infractions au code de la route. Ainsi, l'article 529-7 prévoit que le montant des amendes relatives aux contraventions de la deuxième à la cinquième classe énumérées à l'article R48-1 bénéficie d'une minoration s'il est acquitté par le contrevenant au moment de la constatation de l'infraction ou dans un délai de quinze jours à compter de la constatation de l'infraction ⁽¹⁾. L'article R49-9 précise ainsi le montant minoré de ces amendes :

	Montant de l'amende forfaitaire (article R49 du code de procédure pénale)	Montant de l'amende forfaitaire minorée (article R49-9 du code de procédure pénale)
Contraventions de la 2 ^e classe	35 €	22 €
Contraventions de la 3 ^e classe	68 €	45 €
Contraventions de la 4 ^e classe	135 €	90 €
Contraventions de la 5 ^e classe	200 €	- ⁽²⁾

À l'exception de ces infractions pour lesquelles le législateur a expressément prévu un dispositif de minoration, aucune autre amende forfaitaire contraventionnelle ne peut faire l'objet d'une telle mesure.

2. Le dispositif proposé

Afin de renforcer l'effectivité des sanctions prononcées en matière contraventionnelle et faciliter le recouvrement des amendes forfaitaires, **les deux premiers alinéas** du présent article créent un article 529-2-1 tendant à instaurer une minoration du montant de l'amende forfaitaire applicable aux contraventions de la cinquième classe. Les conditions de son paiement sont identiques à celles prévues en matière délictuelle par l'article 495-18 précité.

Outre ce dispositif général de minoration du montant des amendes relatives aux contraventions de la cinquième classe, le pouvoir réglementaire est habilité à préciser les autres amendes forfaitaires contraventionnelles dont le montant est susceptible de faire l'objet d'une minoration.

À l'image des règles applicables à l'amende forfaitaire délictuelle minorée, **l'alinéa 3** prévoit que le non-respect des conditions de paiement susmentionnées par le contrevenant le rend redevable du montant de l'amende forfaitaire.

(1) Ou, si l'avis de contravention est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans le délai de quinze jours à compter de cet envoi.

(2) L'article R49-9 ne prévoit pas de montant minoré applicable à l'amende contraventionnelle de la 5^{ème} classe.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 3 bis

(art. 121-6 du code de la route)

Simplification des conditions d'application de l'amende contraventionnelle relative à certaines infractions prévues par le code de la route

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Issu d'un amendement de Mme Blandine Brocard (Modem) adopté par la Commission, ayant recueilli un avis favorable du rapporteur, le présent article étend aux personnes physiques l'obligation de désigner le conducteur d'un véhicule immatriculé comme appartenant à une personne morale.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 34 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a créé l'article L. 121-6 du code de la route qui prévoit, pour les personnes morales propriétaires ou locataires d'une flotte de véhicules, l'obligation de communiquer l'identité de la personne physique qui conduisait au moment des faits.

Le présent article complète l'article L. 121-6 du code de la route créé par la loi du 18 novembre 2016.

Les amendes forfaitaires sanctionnant les infractions contraventionnelles prévues par le code de la route et constatées par des appareils de contrôle automatisés⁽¹⁾ sont adressées au titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule concerné. L'article L. 121-6 du code de la route prévoit que si le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule concerné est une personne morale, il est soumis à l'obligation de désigner le conducteur personne physique du véhicule. Cette obligation vise à éviter l'impunité dont celui-ci pourrait jouir en cas d'infraction, notamment en matière de perte de points. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par une amende forfaitaire contraventionnelle de la quatrième classe.

(1) Tels que le non-respect des feux ou des vitesses maximales autorisées.

Le présent article étend cette obligation aux titulaires des certificats d'immatriculation qui sont des personnes physiques, mais qui ont immatriculé leur véhicule de bonne foi ou par erreur comme celui d'une personne morale, à l'image des autoentrepreneurs. Cette extension s'avère nécessaire afin d'éviter que ces personnes n'échappent à la contravention ⁽¹⁾.

*

* *

CHAPITRE IV Mesures de simplification de la procédure pénale

Article 4

(art. 380-11, 567-2, 587 et 588 du code de procédure pénale)

Diverses simplifications procédurales

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise, d'une part, à permettre au premier président de la cour d'appel de constater directement le désistement d'appel devant la cour d'assises, et, d'autre part, à simplifier le traitement des pourvois formés devant la chambre criminelle de la Cour de cassation.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 93 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a modifié l'article 380-15 du code de procédure pénale afin de prévoir la compétence du premier président de la cour d'appel en matière d'appels formés hors délais ou portant sur un arrêt non susceptible d'appel.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté un amendement du rapporteur afin d'étendre à un mois la durée au cours de laquelle le demandeur en cassation peut déposer un mémoire personnel au greffe de la juridiction qui a rendu la décision faisant l'objet du pourvoi.

(1) L'article prévoit cependant que l'obligation de désigner le conducteur physique du véhicule est réputée satisfaite si le titulaire du certificat d'immatriculation ou le détenteur du véhicule justifie que le véhicule est immatriculé à son nom.

1. L'état du droit

a. La constatation du désistement d'appel en matière criminelle

Le désistement d'appel désigne la renonciation formulée par l'une des parties au procès à poursuivre l'instance engagée à son initiative.

En matière criminelle, la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a ouvert la possibilité pour les personnes renvoyées devant la cour d'assises et le ministère public d'interjeter appel devant une cour d'assises chargée de statuer en appel ⁽¹⁾, dans un délai de dix jours à compter du prononcé de l'arrêt ⁽²⁾. L'accusé peut se désister de son appel jusqu'à son interrogatoire par le président de la cour d'assises d'appel prévu par l'article 272 du code de procédure pénale.

Le cas échéant, le dernier alinéa de l'article 380-11 prévoit que le constat du désistement d'appel est établi par le président de la cour d'assises d'appel, ce qui suppose sa désignation préalable par le premier président de la cour d'appel. Le premier alinéa de l'article 380-11 prévoit également la compétence du président de la chambre criminelle de la Cour de cassation dès lors que la désignation d'une cour d'assises située hors du ressort de la cour d'appel est demandée par le ministère public ou une partie, ou est estimée nécessaire par le premier président de la cour d'appel ⁽³⁾.

En l'état actuel du droit, le premier président de la cour d'appel n'est donc pas compétent pour constater directement le désistement ⁽⁴⁾. À l'exception de l'hypothèse prévue par le premier alinéa de l'article 380-11, la désignation de la cour d'assises d'appel est impérativement requise afin que celle-ci constate le désistement, comme le confirme la jurisprudence de la Cour de cassation ⁽⁵⁾. Cette exigence ralentit et alourdit la procédure, alors même que la compétence du premier président de la cour d'appel a été récemment étendue au constat de l'appel n'ayant pas été formé dans les délais prévus par la loi ou portant sur un arrêt insusceptible d'appel ⁽⁶⁾.

b. La procédure de traitement des pourvois en cassation devant la chambre criminelle

Les articles 584 à 590-2 du code de procédure pénale déterminent les modalités d'organisation de la gestion des dossiers de pourvoi en cassation devant

(1) Article 380-1 du code de procédure pénale.

(2) Article 380-9 du même code.

(3) En application de l'article 380-14. Dans sa rédaction actuelle, l'article 380-11 procède à un renvoi erroné à l'article 380-1.

(4) La jurisprudence considère également que la juridiction de première instance n'est pas compétente afin de constater le désistement (Cour de cassation, chambre criminelle, 2 septembre 2005, n° 05-84.433).

(5) Cour de cassation, chambre criminelle, 15 novembre 2017, n° 17-86.410.

(6) Article 380-15.

la chambre criminelle. Lorsque le dossier est en état ⁽¹⁾, le second alinéa de l'article 587 précise que le président de la chambre criminelle désigne immédiatement un conseiller en qualité de rapporteur. L'article 588 prévoit que le conseiller rapporteur fixe un délai pour le dépôt des mémoires entre les mains du greffier de la chambre criminelle.

Contrairement aux règles applicables devant les chambres civiles de la Cour de cassation ⁽²⁾, cette désignation immédiate d'un conseiller rapporteur dès la réception du dossier par le greffe de la chambre criminelle présente une difficulté organisationnelle qui a été régulièrement soulignée par la Cour de cassation, et encore récemment dans son rapport annuel 2019 :

« La désignation immédiate du conseiller rapporteur, dès l'arrivée du dossier au greffe, avant tout dépôt de mémoire ampliatif ⁽³⁾, empêche, en pratique, le président de faire un choix éclairé en fonction des 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. Elle exclut en effet un examen préalable approfondi, au vu des mémoires déposés comportant les moyens de cassation, par le président ou son délégué et une orientation du dossier adaptée. » ⁽⁴⁾

En effet, à ce stade de la procédure, la méconnaissance des moyens soulevés par les parties ne permet pas au président d'identifier précisément les sections et les conseillers dont la spécialisation justifierait leur désignation en tant que rapporteur. En outre, la désignation d'un conseiller rapporteur apparaît inutile dans l'hypothèse où la déchéance du pourvoi ⁽⁵⁾ est prononcée sans audience par ordonnance du président dès lors que le mémoire n'est pas déposé dans les délais légaux.

2. Le dispositif proposé

Le présent article concrétise les préconisations formulées par la Cour de cassation dans le cadre de ses rapports annuels depuis 2017.

D'une part, les **alinéas 2 et 3** octroient au premier président de la cour d'appel la compétence de constater directement le désistement d'appel. Cette évolution vise à accélérer et simplifier la procédure applicable, qui nécessite, en l'état actuel du droit, la désignation préalable d'une cour d'assises d'appel afin de procéder au constat précité. La modification proposée corrige également une erreur de référence subsistant dans la rédaction de l'article 380-11.

(1) C'est-à-dire lorsque les mémoires personnels sont déposés ou un ou plusieurs avocats constitués, en application de l'article 585-1.

(2) Les articles 978 et 1012 du code de procédure civile prévoient que le président de la formation à laquelle l'affaire est distribuée désigne un conseiller rapporteur lorsque le demandeur a remis son mémoire.

(3) Acte par lequel est complété un mémoire.

(4) Cour de cassation, rapport annuel 2019, p. 74.

(5) Dans les cas et conditions prévus aux articles 567-2, 574-1, 574-2 et 590-1 du code de procédure pénale.

D'autre part, les **alinéas 4 à 8** simplifient les règles de désignation des conseillers rapporteurs de la chambre criminelle de la Cour de cassation, conformément à la procédure applicable devant les chambres civiles. La désignation du conseiller rapporteur après le dépôt des mémoires se substitue ainsi à leur désignation dès la transmission du dossier au greffe. Par coordination, l'article 588 est modifié afin que le délai de dépôt des mémoires soit fixé par le président de la chambre criminelle et non plus par le conseiller rapporteur, celui-ci ne pouvant plus être désigné à ce stade de la procédure.

3. La position de la Commission

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté un amendement étendant à un mois la durée au cours de laquelle le demandeur en cassation peut déposer un mémoire personnel au greffe de la juridiction qui a rendu la décision faisant l'objet du pourvoi. Cette évolution répond à une préconisation émise en ce sens par la Cour de cassation ⁽¹⁾.

En l'état actuel du droit, l'article 584 dispose que le demandeur en cassation, non assisté d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, peut déposer un mémoire personnel, soit en faisant sa déclaration, soit, dans les dix jours suivants, en le déposant au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée.

Ce principe fait l'objet de deux dérogations. Premièrement, l'article 567-2 permet au demandeur en cassation contre un arrêt de la chambre de l'instruction rendu en matière de détention provisoire d'adresser directement à la Cour de cassation son mémoire personnel dans un délai d'un mois à compter de la date de réception du dossier. Deuxièmement, l'article 585-1 permet au demandeur condamné pénalement pour un crime d'adresser son mémoire personnel directement à la Cour de cassation dans un délai d'un mois à compter de la date du pourvoi.

Par conséquent, le demandeur condamné pénalement pour un délit à titre non-définitif et qui forme un pourvoi contre un arrêt d'une cour d'appel ayant statué à son égard en matière de détention provisoire ne peut se prévaloir des deux dérogations précitées. Il est donc contraint de présenter son mémoire dans un délai de dix jours, sur le fondement de l'article 584 ⁽²⁾.

Dans un souci de simplification et d'égalité procédurale, l'amendement modifie l'article 567-2 afin d'autoriser ce demandeur à déposer son mémoire dans un délai d'un mois.

*

* *

(1) *Cour de cassation, rapport annuel 2018, p. 117.*

(2) *Cour de cassation, chambre criminelle, 7 juin 2016, n° 16-81.917.*

CHAPITRE V
Application outre-mer

La Commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à modifier l'intitulé du chapitre V.

Article 5
(art. 711-1 du code pénal et art. 804 du code de procédure pénale)

Application outre-mer

Adopté par la Commission avec modifications

L'article 5 modifie les articles 711-1 du code pénal et 804 du code de procédure pénale afin de prévoir l'application des dispositions de la présente proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

La Commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

COMPTE-RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 18 novembre 2020, la Commission examine la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale (n° 3427) (M. Dimitri Houbron, rapporteur).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9893839_5fb4d9a607ea3.commission-des-lois--ameliorer-l-efficacite-de-la-justice-de-proximite-et-de-la-reponse-penale-n%EF%BF%BD--18-novembre-2020

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Je tiens à remercier mon groupe qui m'a donné la possibilité de défendre ce texte, à l'occasion de notre journée réservée.

C'est avec une fierté, voire une émotion, toute particulière que je vous présente aujourd'hui cette proposition de loi qui, j'en suis convaincu, contribuera à améliorer l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.

Ce texte est le fruit d'un travail d'observation et d'échanges réguliers avec les acteurs du milieu judiciaire dans ma circonscription, notamment depuis 2017, et des quatorze auditions menées dans la perspective de cet examen en commission. Le rapport sur le travail d'intérêt général de mon collègue Didier Paris a également été une source d'inspiration. Plusieurs de ses recommandations ont été reprises dans la loi du 23 mars 2019 ; j'ai souhaité poursuivre ce mouvement.

Cette proposition de loi permet de répondre aux attentes de l'opinion publique qui, entendues par le Gouvernement, se sont traduites par un budget de la justice en hausse de 8 % et par la création de 950 postes afin de favoriser cette justice de proximité. Cette proposition de loi est importante car elle traite d'une délinquance dont les tribunaux n'ont pas toujours la capacité de s'occuper et qui, pourtant, a des effets néfastes sur la vie de nos concitoyens. Elle permettra de donner une réponse pénale certaine à la petite délinquance, sans pour autant encombrer les bureaux des magistrats, ni incarcérer frénétiquement.

Notre groupe refuse le règne de l'impunité de ceux qui, par leurs incivilités quotidiennes, fragilisent l'équilibre du vivre ensemble. Les alternatives aux poursuites permettent de servir ces impératifs et sont les vecteurs d'une réponse pénale, certaine et rapide, aux petits délits du quotidien. Elles contribuent à désengorger les tribunaux et permettent aux magistrats de se recentrer sur leur office.

Les alternatives aux poursuites représentaient déjà 46,5 % de la réponse pénale en 2019 ; ce chiffre montre à quel point cette « troisième voie pénale » entre les poursuites et le classement sans suite est utile et utilisée.

Ces alternatives aux poursuites donnent la possibilité de sanctionner sans incarcérer, là où l’incarcération est désocialisante et criminogène. Les courtes peines, en particulier, sont inutiles et ne contribuent qu’à générer précarité et récidive. Or ce sont bien des courtes peines que nous allons éviter grâce à ce texte, en favorisant notamment le recours au travail d’intérêt général.

Enfin, si les courtes peines de prison ostracisent et souvent radicalisent les petits délinquants, les alternatives aux poursuites et le travail d’intérêt général sont des tremplins vers la réinsertion, en plaçant la responsabilité individuelle au centre de la démarche.

La proposition de loi vise à modifier la procédure pénale sur deux axes majeurs : d’une part, en élargissant le spectre des mesures qui pourront être prononcées au stade des alternatives aux poursuites ; d’autre part, en facilitant le recours au travail d’intérêt général en tant que peine.

Lorsqu’une infraction a été constatée, c’est le procureur de la République qui dispose de l’opportunité des poursuites et qui décide si les faits reprochés à la personne nécessitent qu’elle soit poursuivie ou non. Depuis 1999, une « troisième voie pénale » est instituée avec les alternatives aux poursuites ; elles permettent au délinquant, dont le casier judiciaire est en général vierge, et qui reconnaît les faits, de voir son dossier classé sans suite et son casier rester vierge, s’il respecte les mesures prononcées par le procureur.

En d’autres termes, ces alternatives aux poursuites sont une opportunité donnée par le ministère public au petit délinquant ; mais cette chance n’est pas gratuite et, pour en bénéficier, le petit délinquant doit se plier aux obligations prononcées à son égard par un procureur ou un délégué du procureur. En cas d’échec de ces mesures, le parquet engagera les poursuites pénales classiques.

Cette proposition de loi permettra au procureur ou à son délégué de demander au délinquant de remettre en état les choses qu’il a dégradées, selon le principe du « tu casses : tu ré pares » – c’est un concept auquel les membres de mon groupe et, notamment, le député Pierre-Yves Bournazel, sont particulièrement attachés ; de remettre l’objet ou le produit du délit aux autorités ; de ne pas entrer en relation avec la victime ou ses coauteurs ou complices ; et, enfin, de s’acquitter d’une contribution dite citoyenne, plafonnée à 3 000 euros, en faveur d’une association agréée d’aide aux victimes.

Le travail d’intérêt général (TIG) est une sanction pénale infligée par la justice à une personne qui a commis une infraction : celle-ci doit travailler gratuitement, pendant une durée fixée par le juge. Il s’agit d’une mesure efficace et plébiscitée tant par les magistrats que par l’opinion publique, car elle participe à la réinsertion de l’individu en lui donnant un rôle social qui doit être encouragé.

La proposition de loi permettra au juge de l’application des peines de s’affranchir de procédures lourdes, qui ralentissent le recours aux travaux d’intérêt général. Les fonctionnaires de la direction pénitentiaire de l’insertion et de la

probation (DPIP) pourront prendre la main sur la mise en œuvre des TIG. Cet ajustement procédural permettra de fluidifier considérablement l'articulation entre le prononcé et l'accomplissement effectif du travail d'intérêt général. L'arsenal juridique existe ; la proposition de loi permettra de donner les moyens aux magistrats de le mettre en mouvement.

Par ailleurs, afin de renforcer l'effectivité des sanctions prononcées en matière contraventionnelle et faciliter le recouvrement des amendes forfaitaires, l'article 3 vise à instaurer une minoration du montant de l'amende pour les contraventions de la cinquième classe lorsqu'elles sont forfaitisées. Aujourd'hui la seule amende contraventionnelle de cinquième classe forfaitisée est celle sanctionnant le non-respect des règles de l'état d'urgence sanitaire.

Enfin, l'article 4 permet certains ajustements nécessaires à une plus grande efficacité des recours devant la chambre criminelle de la Cour de cassation et les cours d'assises d'appel.

Quatorze auditions ont été menées, dont plusieurs tables rondes réunissant différents interlocuteurs : procureurs, délégués du procureur, juges de l'application des peines, Agence nationale du travail d'intérêt général, Union nationale des directeurs d'insertion et de probation, syndicats de magistrats, France victimes, association des maires de France (AMF) et beaucoup d'autres acteurs encore. Les personnes auditionnées et concernées par ces réformes ont salué avec enthousiasme les mesures que nous portons. Ces échanges constructifs se traduiront notamment par les amendements dont nous allons discuter.

Je tiens à remercier à nouveau mes collègues pour leur investissement au cours de ces auditions, en particulier Didier Paris et Blandine Brocard. Les questions posées dans ce cadre ont été constructives et permettront d'enrichir ce texte en commission.

M. Didier Paris. Je remercie à mon tour Dimitri Houbron pour son travail de fond sur un texte dont l'ambition est mesurée. Nos relations de travail ont été parfaitement fluides, il faut le constater, même si l'inverse aurait été surprenant.

Les discours des autorités publiques – Président de la République, Premier ministre, garde des Sceaux, ministre de l'intérieur – concourent tous à la même vision, à savoir un regard accru sur une justice pénale du quotidien. On sait à quel point les incivilités, les petites infractions, à force d'être réitérées, parfois tolérées, peuvent être déstabilisantes pour nos concitoyens et créer des tensions, des incompréhensions ; elles renforcent le sentiment d'insécurité en France, contre lequel il est très difficile de lutter.

L'État se préoccupe, bien sûr, de la menace terroriste qui se situe à un bout du spectre de la justice pénale ; l'autre bout concerne précisément ces infractions, qui ont tendance à dénaturer le lien social, à alimenter, notamment dans les quartiers, un sentiment d'exclusion qu'il faut combattre. Il faut aussi reconnaître que certains de nos concitoyens peuvent éprouver des difficultés à respecter les

règles et les institutions. Or les élus, y compris les parlementaires, sont souvent en première ligne face aux incivilités. En visite à Dijon, en septembre dernier, le garde des Sceaux avait précisément prévu une rencontre avec les maires notamment sur le thème des incivilités et de la justice de proximité. Il faut donc tendre vers une tolérance zéro, même si cet objectif ne sera jamais atteint, assurer une réponse pénale quelle qu'elle soit et montrer que nos forces de sécurité ainsi que notre mécanique judiciaire sont en mesure d'intervenir.

La réponse pénale, Dimitri Houbron l'a souligné, a beaucoup évolué et s'est diversifiée. La loi du 23 mars 2019 a profondément modifié l'échelle des peines, en élargissant les capacités de réponse, la détention n'étant plus le critère absolu. Bien sûr, ces réponses doivent être adaptées. Cela commence par les premières décisions d'alternatives aux poursuites, dont on pourrait penser qu'elles ne constituent pas une réponse. Ce sont pourtant des réponses effectives car elles permettent un premier contact, extrêmement utile, avec le milieu judiciaire : le procureur, un substitut du procureur ou un délégué du procureur.

S'agissant des capacités de présence sur le terrain et de réponse immédiate, je citerai l'exemple des amendes forfaitaires en matière de toxicomanie, qui montrent à quel point on se rapproche, le plus possible, du terrain.

Encore faut-il que les mesures alternatives renforcées par cette proposition de loi soient réelles, efficaces, rapides et visibles et que les auteurs des infractions en comprennent le sens, ce qui suppose un dialogue parfois lourd à mettre en place mais indispensable. Et encore faut-il également que les victimes y trouvent leur compte.

C'est tout l'enjeu de ce texte, simple, circonscrit, mais totalement en phase avec notre responsabilité politique commune. Il ne révolutionne pas la procédure pénale, loin s'en faut, mais il améliore la réponse, en renforçant les mesures alternatives déjà existantes, en prévoyant des dispositifs nouveaux d'interdiction de contact, des contributions citoyennes ou encore en simplifiant le travail d'intérêt général, dans un sens de déjudiciarisation. Tout ne doit pas être géré par le juge lui-même, qui doit pouvoir déléguer certaines tâches. Celles-ci ne sont pas secondaires mais seront mieux organisées par les acteurs de terrain connaissant parfaitement la sociologie des organismes capables d'accueillir des tiggistes. Ce texte comble également un vide sur les amendes forfaitaires minorées et institue des mesures de simplification des procédures de recours.

Le groupe La République en Marche a parfaitement conscience de la limite textuelle de la proposition de loi mais, considérant qu'un petit texte peut produire de grands effets, il la soutiendra sans réserve.

M. Stéphane Viry. Cette proposition de loi aborde la question de l'efficacité de la décision judiciaire et, peut-être, de sa légitimité. Au-delà de la qualité de la réponse pénale, les critères de rapidité et de proximité sont

nécessaires à l'acceptation sociale. Pour la crédibilité et la légitimité de l'institution judiciaire, il faut travailler à rendre plus rapides les décisions de justice. Dans une France tourmentée, un XXI^e siècle difficile, l'autorité judiciaire fait partie de ces institutions qui doivent être défendues. Il faut être très prudents dès lors qu'on touche à la justice.

Il va de soi qu'une réponse judiciaire plus claire, directe et ferme face à des actes répréhensibles – fussent-ils considérés comme accessoires ou mineurs – va dans la bonne direction lorsqu'il s'agit de renforcer la cohésion nationale ou d'améliorer la tranquillité publique.

Votre proposition de loi est de portée limitée, mais ce n'est pas pour autant qu'elle doit être rejetée. Elle ne bouleverse pas l'organisation judiciaire, ni la politique pénale de notre pays, mais constitue un petit pas dans la bonne direction. Nous y serons favorables. J'appelle néanmoins l'attention sur deux points.

L'article 2, qui prévoit une déjudiciarisation du suivi des peines – je présume en lien avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation –, soulève en effet une question sur le rôle et le sens même de la fonction de juge de l'application des peines. Vous avez mené des auditions ; nous souhaitons nous assurer que, s'agissant des dispositions prévues, vous avez recueilli l'assentiment de ces magistrats, qui jouent un rôle fondamental en intervenant après la sanction. C'est en effet à ce stade que l'on peut faire admettre à un condamné qu'il doit accepter l'idée d'une réparation sociale. Le traitement post-peine doit être aussi efficace, en matière de prévention de la récidive, que la sanction elle-même.

Par ailleurs, je relève qu'à l'article 1^{er}, vous renforcez les attributions du parquet dans le cadre d'une sanction pénale. Cela ne va pas de soi non plus car les juges du siège sont davantage en première ligne pour prendre les décisions qui s'imposent.

Pour conclure, il va de soi que, dès lors qu'on parle de justice, on doit évoquer les moyens qui y sont dévolus. On pourra proposer – pardon de le dire ainsi – tous les petits textes sur la justice qui permettent de poser une brique supplémentaire dans la réponse pénale, la question majeure restera celle des moyens que notre pays est prêt à consacrer à son fonctionnement. Je pense, en particulier, à la justice des mineurs et à la nécessité d'obtenir les postes requis, pour apporter à ces mineurs délinquants la réponse pénale la plus efficace possible.

Mme Blandine Brocard. Permettez-moi de vous féliciter et de vous remercier à mon tour, monsieur le rapporteur, pour votre remarquable travail de préparation et de co-construction – je pense notamment aux auditions, nombreuses et passionnantes, que vous avez évoquées.

Ce texte répond à une partie des attentes de nos concitoyens : ils veulent une justice plus rapide, plus systématique, plus efficace et plus pragmatique.

Le chapitre I^{er} tend à modifier l'article 41-1 du code de procédure pénale, qui permet au procureur de la République d'apporter une réponse agile et rapide aux actes de délinquance avant d'envisager des mesures plus lourdes dans le cadre de la composition pénale ou de la reprise des poursuites. Ces mesures, à l'exception de celle prévue au 5^o de l'article, ne sont guère contraignantes pour l'auteur des faits. Si elles sont exécutées, l'action publique est éteinte ; dans le cas contraire, on revient au point de départ, après avoir perdu plusieurs semaines voire plusieurs mois. Ce sont des mesures transactionnelles que l'auteur des faits peut accepter ou refuser, sans autre conséquence que la poursuite de la procédure.

Nous devons veiller à ce que ces mesures soient faciles à appliquer, rapidement suivies d'effet et acceptables. Bien trop souvent, les victimes ont le sentiment que les actes de délinquance restent impunis, et les délinquants pensent que leurs méfaits se solderont par un simple rappel à la loi – ils éprouvent alors un sentiment d'impunité. Nous défendrons un amendement visant à ce que le rappel à la loi ne soit qu'une mesure subsidiaire par rapport aux actions de réparation. Par ailleurs, nous sommes favorables aux nouveaux outils juridiques que cette proposition de loi donnera aux procureurs.

Les chapitres II et IV font l'objet d'une quasi-unanimité. Ils comportent des mesures principalement techniques qui tendent à mettre en œuvre plus efficacement les travaux d'intérêt général et à simplifier ou à optimiser la procédure d'appel.

Le chapitre III permettra de minorer des contraventions de la cinquième classe. Je rappelle que ce dispositif ne concerne que certaines infractions faisant l'objet d'un décret en Conseil d'État. Dans la plupart des cas, la contravention de cinquième classe est une amende pénale qui est décidée par un juge et qui peut être assortie de peines complémentaires de privation de droits ou de libertés.

Le groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés proposera quelques mesures visant à renforcer encore l'efficacité de l'action publique, mais il est très favorable à l'ensemble des dispositions de cette proposition de loi.

Mme Cécile Untermaier. Merci au rapporteur pour son travail rigoureux, qui est celui d'un connaisseur de ces questions.

Le groupe Socialistes et apparentés souscrit à l'objectif poursuivi : apporter une réponse pénale non seulement juste mais aussi rapide, efficace et parlante, autant pour la victime que pour l'auteur des faits. Cela ne doit pas être fait à n'importe quel prix : nous considérons qu'il ne faut modifier le prisme du juge et du procureur qu'avec beaucoup de délicatesse et même d'une main tremblante. Par ailleurs, je rappelle que le garde des Sceaux a dit qu'il souhaitait rééquilibrer les droits de la défense. Nous veillerons, dans le cadre du présent texte, à ce qu'ils soient toujours bien respectés et à ce que le juge reste au cœur de la décision dès lors qu'une mesure pénale attentatoire aux libertés est prononcée.

S'agissant de l'article 1^{er}, les trois mesures alternatives aux poursuites que vous voulez introduire dans le code de procédure pénale nous paraissent tout à fait intéressantes.

Les articles 3 et 4 ne nous posent pas de problème. Nous avons davantage d'interrogations sur l'article 2. Sa rédaction est ambiguë : elle supprime le passage précisant que la décision de suspendre le délai, de dix-huit mois au maximum, pendant lequel le TIG doit être accompli, revient au juge de l'application des peines. On ne sait plus, dès lors, qui est en charge de prendre une telle décision.

Nous nous sommes tournés vers les agents du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) du 93 qui sont chargés de trouver des affectations pour les tigistes de Montreuil : il semblerait qu'il n'y ait pas de problème particulier pour obtenir la signature du juge de l'application des peines – cela prend, au maximum, une matinée. Puisque le juge peut répondre, pourquoi se priver de lui ?

On peut également s'interroger sur l'opportunité de la mesure qui nous est proposée au regard de la création de la plateforme numérique de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle – je salue d'ailleurs le travail réalisé par Didier Paris. Cette plateforme numérique, auquel le juge doit avoir accès, vise à faciliter le prononcé de la peine de travail d'intérêt général en permettant notamment de voir les postes disponibles. La plateforme, lancée à l'automne 2018, n'est pas encore opérationnelle. Elle devait voir le jour en 2020, mais elle a sans doute été retardée par la crise sanitaire. Il me semble qu'il faudrait laisser prospérer ce dispositif au lieu de le priver de sa pertinence.

Je rappelle que le rôle du juge de l'application des peines consiste, aux termes de l'article 712-1 du code de procédure pénale, à « fixer les principales modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté, en orientant et en contrôlant les conditions de leur application ». La proposition de loi donnerait à l'administration pénitentiaire les pouvoirs de ce juge. Sans nier le rôle absolument incontournable des SPIP, je trouve que c'est au juge de l'application des peines de porter la responsabilité de la décision. Il lui confère, par sa signature, l'importance d'une décision de justice.

Voilà les principales observations que je tenais à faire sur ce texte qui, à ce stade, ne fait pas l'objet d'une opposition de principe de mon groupe.

M. Christophe Euzet. Qu'il me soit permis de saluer le travail de qualité qui a été réalisé par Dimitri Houbron. Cette proposition de loi constituera un troisième pilier, aux côtés des textes visant à lutter contre le terrorisme et à réprimer les atteintes commises à l'égard des maires, des policiers et des gendarmes.

La présente proposition de loi est le fruit d'une philosophie cohérente qui consiste à mettre l'accent sur l'effectivité des peines, plutôt que sur leur sévérité, pour lutter contre l'impunité. On peut se demander, en effet, à quoi sert le

renforcement de la sévérité des peines si celles-ci ne sont que peu ou pas appliquées.

Ce texte a vocation à être complété par une circulaire incitant à développer les audiences dans les lieux d'accès au droit et à élargir le périmètre d'intervention des délégués du procureur de la République afin de permettre aux juges de se reconcentrer sur la tâche essentielle qui devrait être la leur, à savoir juger.

La proposition de loi témoigne, par ailleurs, d'une volonté de combattre le sentiment d'impunité dû au fait qu'on est très tardivement condamné en France lorsqu'on a commis une infraction légère, les procédures étant lourdes et longues, du fait de l'engorgement des tribunaux par de multiples affaires dont la gravité est variable.

Comment simplifier les procédures ? La première amélioration prévue par la proposition de loi concerne le recours aux travaux d'intérêt général : ce ne sont plus les juges d'application des peines qui devront veiller à leur mise en œuvre mais les directeurs des SPIP. Un tel transfert de compétences permettra de créer un fil conducteur logique entre le prononcé et l'accomplissement des TIG. Cette mesure, plébiscitée par les magistrats, permettra aussi de faciliter la réinsertion sociale des délinquants et donc de lutter efficacement contre le risque de récidive.

Ensuite, la proposition de loi tend à éviter l'engorgement des tribunaux en renforçant la portée des mesures alternatives aux poursuites. Le procureur ou son délégué pourra appliquer le principe « tu casses, tu ré pares ». Il pourra demander à l'auteur des faits de restituer l'objet du délit ou son produit, de ne plus entrer en relation avec la victime ou de verser une contribution citoyenne pouvant atteindre, au maximum, 3 000 euros.

Le groupe Agir ensemble soutient cette proposition de loi, qui s'accompagne d'une augmentation de 8 % du budget de la justice. Nous saluons ce texte qui tend à désengorger les tribunaux, à alléger les procédures, à faciliter la réinsertion sociale des délinquants et à lutter contre la récidive.

M. Paul Molac. Cette proposition de loi est plutôt un texte technique de bon sens, qui facilitera le recours à des mesures alternatives aux poursuites. Il s'agit d'éviter, d'une part, une thrombose de notre système judiciaire et, d'autre part, un sentiment d'impunité lorsque des affaires sont classées sans suite ou conduisent à un rappel à la loi. Je me suis laissé dire qu'il est particulièrement important, en particulier s'agissant des jeunes, que les premiers faits commis soient sanctionnés, même d'une manière légère, pour bien montrer qu'on entre dans une spirale et que chaque infraction mérite une réponse.

Il peut ainsi être intéressant de donner au procureur de la République ou à son représentant la possibilité de demander à une personne mise en cause de procéder, par exemple, à un don à des associations de victimes, afin d'aider ces associations et de faire comprendre à certains la portée de leurs actes. Cela concerne des petites choses – il n'est pas question de grand banditisme – mais

elles ont une importance. Nos concitoyens ont l'impression que la justice ne fait pas son travail et que le monde n'est pas sûr. Quand on regarde les statistiques, on s'aperçoit en réalité qu'il ne l'a jamais été autant dans notre histoire.

Comment les événements qui ont conduit à la prise de la Bastille ont-ils démarré ? Un artisan du faubourg Saint-Antoine dont la femme était très malade est allé chercher un médecin en pleine nuit et il s'est fait tuer : à cette époque, on ne pouvait circuler dans Paris qu'accompagné d'une cohorte de fines lames si on ne voulait pas se faire trucher. Nous n'en sommes plus là... Or on a parfois l'impression de vivre dans le pire des pays, où il y aurait de la délinquance partout. Il faut remettre les choses à leur juste place.

Cette proposition de loi va également dans le bon sens pour ce qui est de la simplification des règles relatives à l'exécution des TIG. On peut associer les maires – la loi a été un peu changée en ce sens. Un maire m'a donné l'exemple de jeunes, pas mauvais en soi, qui avaient un peu endommagé des équipements pour les enfants : il voulait marquer le coup en leur demandant de participer aux réparations et de faire un peu de désherbage. Ce genre de mesure me paraît vraiment positif.

J'ai une petite interrogation, liée à l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle, qui est censée apporter une réponse. L'objectif était d'arriver à 30 000 postes en 2022, mais il semblerait qu'il n'y en ait que 20 000 à l'heure actuelle. Je voudrais attirer l'attention du pouvoir exécutif sur ce point. Néanmoins, le groupe Libertés et Territoires est tout à fait favorable à la proposition de loi.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Ce texte a pour objet de tenir l'engagement de restaurer une justice de proximité capable de lutter contre les incivilités et la délinquance quotidienne, en complétant les mesures alternatives aux poursuites, en simplifiant la procédure relative aux TIG et en améliorant celle concernant les amendes forfaitaires, ce qui va dans le bon sens. Je rejoins donc Didier Paris : le groupe UDI et Indépendants est très favorable à la proposition de loi.

M. Ugo Bernalicis. L'intention d'avoir à nouveau une justice de proximité est tout à fait louable. Tout le monde est globalement d'accord sur ce point. Néanmoins, le groupe La France insoumise s'opposera à cette proposition de loi – nous serons peut-être les seuls à le faire à ce stade de la discussion – et je vais vous expliquer pourquoi.

En développant les mesures alternatives aux poursuites, vous continuerez à renforcer les pouvoirs du parquet, qui en a déjà énormément, sans réaliser la réforme – attendue – de l'indépendance de la justice, notamment en ce qui concerne le parquet mais la réflexion doit être plus globale.

Autre élément, il n'y a pas eu, jusqu'à présent, d'étude de fond qui permettrait d'établir sérieusement le bilan des mesures alternatives aux poursuites.

Elles sont parfois décriées, en particulier par la droite, pour qui le rappel à la loi n'est qu'une petite tape donnée à un délinquant – ce ne serait pas assez sévère, pas assez répressif.

Vous mettez en avant l'idée que les victimes doivent pouvoir obtenir réparation. Or on sait très bien – et je ne vois pas comment vous pourrez y remédier, malgré l'augmentation de 8 % du budget de la justice –, qu'il n'y a pas de place, en réalité, pour la victime dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites, de la composition pénale ou de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : la victime n'est pas là. Le parquet n'aura pas le loisir de prendre en compte ses desiderata : rien ne changera en la matière.

Si on veut renforcer la place des victimes et prévenir la récidive, il faut travailler sur la justice restaurative. Elle monte en puissance, mais reste très timide. Il ne serait pas très compliqué de multiplier par trois, cinquante ou même cent son budget, car il n'a que faiblement évolué au cours des dernières années.

S'agissant du TIG, vous voulez acter une forme de déjudiciarisation qui existe déjà en pratique. Les juges de l'application des peines (JAP) ont tellement de travail qu'ils se reposent sur les SPIP : ils mettent un coup de tampon à la fin car ils n'ont pas que cela à faire. Mais est-ce parce que cela correspond déjà à la pratique que les SPIP doivent récupérer la tâche de veiller à la mise en place et au bon fonctionnement du TIG ? Je ne le crois pas. Dans l'idéal, il faudrait avoir suffisamment de JAP pour qu'ils puissent mettre un peu le nez dans leurs missions, qui sont fondamentales – l'application des peines et la prévention de la récidive. Le TIG en fait partie.

Je suis très favorable à une plus grande utilisation du TIG, mais aussi au développement des aménagements de peine et des mesures alternatives à l'incarcération. Je pense notamment au placement à l'extérieur, qui connaît une stagnation, voire une régression, depuis trois ans.

S'il fallait un acte fort en matière de justice de proximité, cela devrait être la démultiplication des moments où le procureur de la République se déplace dans les commissariats de police. Je vous invite à aller voir, pendant une demi-journée ou une journée complète, des magistrats, équipés d'un microcasque, qui font du traitement en temps réel – ils répondent aux policiers en prenant les affaires au fil de l'eau. Ce n'est satisfaisant ni pour le procureur, ni pour le policier, ni pour la victime. Il faut améliorer la situation. Bien que le budget augmente de 8 %, il n'y aura que cinquante créations de postes de magistrats en 2021 : c'est moins que cette année, où il doit y en avoir cent. Si on veut une justice de proximité efficace, il faut que ceux qui la rendent soient plus nombreux. Or cet objectif n'est pas atteint. Ce sont essentiellement les frais d'expertise qui augmenteront en 2021, de plus de 120 millions d'euros. Je ne suis pas sûr que ce soit le corollaire de la proximité.

Par ailleurs, je trouve qu'il est un peu dommage de ne parler que du pénal quand on évoque la justice de proximité. Il s'agit, certes, d'une proposition de loi, examinée dans le cadre d'une niche parlementaire – on ne peut donc pas traiter tous les sujets –, mais je tiens quand même à le dire. L'essentiel de l'activité judiciaire est de nature civile, et les juges aux affaires familiales se plaignent notamment d'un manque de proximité. C'est le principal enjeu à traiter si on veut que les citoyennes et les citoyens aient accès à une justice de proximité, visible et concrète.

Il faudra une grande réforme de la justice. C'est mal parti jusqu'en 2022, mais ne désespérons pas de la suite.

M. Stéphane Peu. Il peut être difficile de comprendre le sens de certaines évolutions : nous examinons ce texte après avoir affaibli la justice de proximité, notamment en programmant la suppression des tribunaux d'instance. Il faut toujours se placer du côté des victimes : celles qui avaient affaire aux tribunaux d'instance, notamment pour des troubles de voisinage, des escroqueries à la carte bancaire ou des différends en matière de loyer sont encore un peu plus privées de justice. Renforcer sa crédibilité implique de le faire, d'abord, vis-à-vis des victimes. Les réformes menées ces dernières années sont allées à l'opposé.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine voit plutôt d'un bon œil la possibilité de traiter rapidement, avec des sanctions proportionnées, ce qu'on appelle la petite délinquance. Pas mal de choses se font déjà, mais c'est en ce qui concerne les délais dans lesquels les sanctions sont prises que le bât blesse, parce que la justice est très sous-dotée et encombrée. Je ne veux pas revenir sur des exemples que j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer, mais lorsqu'un délinquant de seize ou dix-sept ans qui a soixante vols à la portière à son actif passe devant le tribunal et qu'on lui dit que sa sanction sera applicable dans un an et demi, c'est absolument incompréhensible pour lui, et encore plus pour les victimes. Ce n'est pas un problème de procédure mais de moyens et d'encombrement des tribunaux.

Nous n'avons pas une approche négative de ce texte, notamment de ses articles 3 et 4, qui ne nous posent aucun problème. Nous avons néanmoins un doute. Si vous voulez trouver un service plus encombré que le tribunal de Bobigny, allez donc voir le SPIP du 93, dont Cécile Untermaier a dit qu'elle avait auditionné des agents. Transférer des responsabilités de l'un à l'autre ne me paraît pas nécessairement un gage d'efficacité, mais je ne parle que de mon département : ce n'est peut-être pas le cas ailleurs. Il faut dire que la Seine-Saint-Denis est, avec les Bouches-du-Rhône, le département où la criminalité est la plus forte.

Je voudrais d'ailleurs rappeler le contexte, même si ce n'est pas l'objet de la proposition de la loi. Dans mon département – je m'exprime après avoir en avoir discuté avec la procureure et les présidents des tribunaux –, une économie parallèle, mafieuse pour tout dire, s'instaure, et nous sommes désarmés face à sa mainmise sur les territoires. Afin de lutter contre le trafic de stupéfiants, il faut

sanctionner rapidement et proportionnellement tous ceux qui servent de guetteurs, mais sans oublier que des millions d'euros sont recyclés dans les commerces, l'immobilier et des entreprises du bâtiment ou du secteur de la sécurité. La police et la justice n'ont aucunement les moyens de lutter efficacement contre le blanchiment de cet argent, et donc contre la maîtrise exercée par des systèmes d'économie parallèle sur des populations entières, notamment des jeunes. Il ne faudrait pas que la justice soit efficace pour le traitement des conséquences et totalement absente en matière de lutte contre les causes.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Merci aux différents intervenants, qu'ils se soient exprimés pour ou contre le texte – j'ai apprécié leur argumentation.

Je tiens à souligner la nécessité de continuer à donner des outils aux magistrats, notamment ceux du parquet, comme l'a indiqué Didier Paris. La proposition de loi a cette ambition.

L'article 2, qui a été qualifié de déjudiciarisation, répond à la demande des directeurs des SPIP et n'a pas fait l'objet d'une opposition de la part des juges de l'application des peines. En réalité, les SPIP préparent l'exécution des TIG et demandent une validation aux juges. Dans plus de neuf cas sur dix, elle est accordée. L'article 2 donnera en principe la compétence aux services pénitentiaires mais laissera aux juges de l'application des peines la possibilité de reprendre la main dans les rares cas où ils considéreront qu'il faut agir autrement. Nous avons trouvé une solution équilibrée et pragmatique qui convient aux représentants des juges de l'application des peines.

S'agissant des délais, la validation du juge prend peut-être une journée dans certains territoires – où on doit être très efficace –, mais ailleurs il faut parfois attendre plusieurs jours, voire une semaine ou deux. Cela ne paraît pas considérable mais l'addition de tous les délais réduit l'efficacité des mesures qui sont prises.

D'autres questions plus globales, presque philosophiques, ont été évoquées. Doit-on donner au parquet une capacité de sanction, notamment dans le cadre des mesures alternatives ? Un parquetier est un magistrat : il est là pour garantir la justice partout dans les territoires, mais je ne pense pas qu'il faille aller jusqu'à lui permettre de prononcer des peines. Les mesures que nous proposons sont équilibrées : elles ne remettent pas en cause le rôle du juge et celui du procureur.

Nous donnons à une personne qui a violé la loi la chance de ne pas être poursuivie si elle respecte certaines obligations. Elle garde la main : si elle considère que ce qui lui est proposé n'est pas juste, la procédure classique s'appliquera, même si c'est un peu plus long, et un juge du siège se prononcera. Notre ambition est de mettre la responsabilité individuelle au cœur de tout et de

permettre à celles et ceux qui auraient commis une faute de la réparer pour éviter des poursuites.

J'ai remarqué le soutien de Paul Molac à l'idée d'une contribution citoyenne. Je tiens particulièrement à cette mesure : elle permettra de concrétiser le travail de pédagogie qui est indispensable dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites. Il faut prendre conscience qu'il y a des victimes.

En revanche, je suis en désaccord avec notre collègue Bernalicis : nous proposons précisément de donner davantage de place aux victimes grâce aux contributions citoyennes destinées à des associations agréées d'aide aux victimes et à la possibilité de demander qu'il n'y ait plus de contact entre l'auteur des faits et la victime, ce qui supposera naturellement une information de celle-ci. C'est un pas en avant qui me paraît intéressant.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la justice de proximité

Article 1^{er} (art. 41-1 du code de procédure pénale) : *Élargissement du champ des mesures alternatives aux poursuites*

La Commission examine l'amendement CL24 de Mme Blandine Brocard.

Mme Blandine Brocard. Cet amendement, déposé au nom de mon groupe, concerne le rappel à la loi. Il s'agit d'en faire non pas la première mais la dernière mesure figurant à l'article 41-1 du code de procédure pénale : elle serait envisagée à titre subsidiaire, après les mesures réparatrices.

Notre intention est de limiter l'usage du rappel à la loi, à propos duquel M. Bernalicis a parlé d'une petite tape : c'est ce que pensent les victimes et les forces de l'ordre. Le rappel à la loi peut être indiqué dans certains cas, pour des primodélinquants, même si M. Molac a souligné qu'il convient plutôt d'apporter une réponse forte dès qu'il y a une infraction.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. La proposition de loi a pour ambition de donner des outils supplémentaires et beaucoup plus de souplesse d'appréciation au parquet. Il décide de l'opportunité des poursuites et il a une liberté de choix quant aux mesures à appliquer. Le rappel à la loi est souvent décrié mais il peut avoir une efficacité sur certaines personnes, en particulier les primodélinquants ayant commis des infractions de faible gravité. Un entretien solennel avec le procureur ou son délégué peut permettre d'éviter une réitération. Je suis défavorable à un changement de l'ordre dans lequel les différentes mesures sont présentées. Le parquet est libre de choisir celle qu'il considère comme étant la plus utile.

M. Stéphane Viry. Ce qui compte est que la justice apaise le corps social et apporte une réponse à la victime. Je soutiens l'amendement : je respecte le principe pénal de l'opportunité des poursuites, mais je pense que le parquet ne doit pas systématiquement avoir recours au rappel à la loi – il faudrait pouvoir expliquer aux victimes ce choix... La rédaction qui nous est proposée me paraît aller dans la bonne direction.

M. Ugo Bernalicis. La vraie difficulté est que le rappel à la loi a été largement dévoyé en raison du *new public management* : on a fait de la politique du chiffre et de la performance le mode de fonctionnement de 100 % des administrations, y compris la justice. Le rappel à la loi est un outil permettant de gonfler le taux de réponse pénale. On dit qu'on a fait quelque chose même si on n'en avait pas le temps. Il n'y a pas suffisamment de moyens : on revient toujours au même problème.

Le rappel à la loi peut avoir des vertus, mais on aimerait bien qu'il y ait des études sur ce point – des analyses sociologiques montrant à quoi cela conduit selon les cas de figure. En vérité, nous n'en savons rien, ni vous ni moi. On a envie de se dire que cela fonctionne parce que cela paraît bien ; quand on est de droite, en revanche, on a envie de dire le contraire parce qu'on pense qu'il faut être plus répressif. Seulement, on n'en sait rien. C'est un problème fondamental : on adopte ce type de mesures, on les empile sans jamais prendre le temps de les analyser.

J'ai fait l'objet d'un rappel à la loi dans un passé désormais un peu lointain : c'était un simple courrier qui ne précisait ni le jour des faits ni ce qu'on me reprochait. Seul un article de loi était cité. J'en ai déduit que cela concernait une manifestation, mais j'ai mis un peu de temps à comprendre laquelle – j'en ai fait tellement...

M. Didier Paris. Je ne m'exprimerai pas sur l'intérêt du rappel à la loi, que cet amendement ne propose pas de supprimer mais de faire figurer plus loin dans le même article du code. Sans vouloir être méchant, je pense que c'est du temps perdu. Le procureur aura toujours la possibilité de choisir la mesure qu'il a décidé de prendre, même si la loi lui demande de le faire après en avoir « envisagé » d'autres – ce qui n'a d'ailleurs pas beaucoup de sens sur le plan légistique. Que le rappel à la loi soit en première ou en onzième position dans la liste ne change strictement rien. Concentrons-nous plutôt sur l'essentiel.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CL16 de M. Pacôme Rupin.

M. Pacôme Rupin. Je profite du fait que l'article 1^{er} modifie l'article 41-1 du code de procédure pénale pour inclure parmi les dispositifs de sensibilisation et de prévention vers lesquels le procureur de la République peut orienter l'auteur d'une infraction les stages de sensibilisation à l'utilisation des réseaux sociaux et de prévention de la haine en ligne. Cela peut être approprié, éventuellement en

complément d'une autre mesure, à la suite d'une infraction en ligne consistant en la tenue de propos illicites ou injurieux si leur gravité ne nécessite pas d'engager des poursuites et si le trouble causé peut être réparé par une ou plusieurs mesures alternatives.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Je comprends et je partage votre objectif, auquel l'actualité nous pousse encore plus à penser. J'ai néanmoins deux réserves. Sur le plan pratique, je ne suis pas convaincu qu'il y ait suffisamment de structures œuvrant sur ces questions dans tous les territoires, notamment les plus ruraux : cela rendrait la mesure inopérante. Sur le fond, l'alinéa 3 de l'article 41-1 du code permet déjà le recours à des stages de citoyenneté qui concernent au moins une partie des problématiques auxquelles vous faites référence. Je vous demande donc de retirer cet amendement, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. Pacôme Rupin. L'actualité intensifie le débat, qui dure depuis plusieurs années, sur les réseaux sociaux. Beaucoup de citoyens ne se rendent pas compte de ce qu'ils font de cette nouvelle manière de communiquer et ils ne connaissent pas les règles que nous avons votées. Il faudrait faire en sorte, au-delà des stages de citoyenneté, et comme c'est déjà le cas pour d'autres sujets, qu'ils puissent mesurer la gravité des actes qu'ils peuvent commettre.

Cela dit, je comprends le problème opérationnel. Pour que ces stages existent, il faudrait toute une structure. Nous tardons à créer des dispositifs plus ambitieux sur cette question qui va devenir de plus en plus importante. Si nous n'arrivons pas à assurer une bonne régulation, à veiller à ce qu'il y ait une forme d'éducation, de sensibilisation à l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux, nous irons vers de plus en plus de difficultés.

Je vais retirer mon amendement, mais je le redéposerai en séance pour inviter la chancellerie à développer des stages sur ce sujet.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CLA de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Il s'agit de supprimer les alinéas 2 et 3, les dispositions existant déjà : le dessaisissement au profit de l'État de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction, ou qui en était le produit, et la réparation consistant en un versement pécuniaire à la victime, une remise en état des lieux, des choses dégradées, ou en une restitution, figurent déjà aux alinéas 2 et 3 de l'article 41-2 du code de procédure pénale, qui prévoit la composition pénale préalable à la mise en mouvement de l'action publique.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Vous avez raison, ces mesures existent déjà dans le cadre de la composition pénale, qui requiert en principe la validation d'un juge du siège et dont la réalisation est inscrite au casier judiciaire,

ce qui n'est pas le cas des mesures alternatives aux poursuites décidées sur le fondement de l'article 41-1.

Il est donc tout à fait nécessaire et pertinent d'élargir le champ des possibles pour le parquet, afin de crédibiliser et d'améliorer la réponse pénale de premier niveau, en laissant davantage de marges de manœuvre au ministère public afin de choisir la mesure la plus adéquate. Mon avis sera défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL25 de Mme Blandine Brocard.

Mme Blandine Brocard. « La chose » qui a servi à commettre l'infraction est un concept très large. En l'état actuel du texte, l'auteur des faits en est dessaisi au profit de l'État. Cet amendement permet au procureur de demander que « la chose » soit détruite aux frais de l'auteur du délit ou bien qu'il s'en dessaisisse également au profit d'un tiers – association, collectivité, pharmacie, etc. On pourrait ainsi imaginer que soit proposée la destruction d'une arme prohibée détenue sans avoir satisfait aux obligations déclaratives prévues à l'article L. 317-4-1 du code de la sécurité intérieure.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Mon avis est défavorable. Je ne vois pas très bien l'intérêt d'envisager la destruction de la chose qui a servi à commettre l'infraction parmi les mesures alternatives aux poursuites. Il est moins opportun de prévoir sa destruction que son dessaisissement au profit de l'État, dans la mesure où elle peut notamment présenter une valeur matérielle.

Par ailleurs, votre amendement étend le dessaisissement à des tiers, ce qui présente de vraies difficultés pratiques et juridiques liées notamment à l'origine frauduleuse du bien, compromettant ainsi les droits du futur détenteur ou des tiers.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL18 de Mme Blandine Brocard.

Mme Blandine Brocard. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 3 qui dispose que la réparation peut notamment consister en un versement pécuniaire à la victime, en une remise en état des lieux ou des choses dégradées, ou en une restitution.

Cet ajout est inutile : il est préférable que le procureur soit libre de son choix. En outre, le versement de dommages et intérêts à la victime est déjà prévu au 5° du même article dans le cadre d'une médiation, avec une mesure contraignante. L'ajouter ici reviendrait à le transformer en une mesure non contraignante.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. J'y suis défavorable car l'alinéa 3 vise à rendre possible l'application de ces mesures au titre de l'article 41-1 du code de procédure pénale, alors qu'en l'état actuel du droit, elles ne peuvent être mises en

œuvre qu'en cas de composition pénale, prévue par l'article 41-2. La composition pénale suppose en principe la validation d'un juge du siège et est inscrite au casier judiciaire.

Nous ne sommes donc vraiment pas dans le même cas de figure. Il s'agit de renforcer l'arsenal des alternatives aux poursuites à la disposition du parquet.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL11 de M. Pacôme Rupin, qui fait l'objet du sous-amendement CL47 du rapporteur.

M. Pacôme Rupin. Cet amendement vise à compléter la proposition de loi pour donner la faculté au procureur de la République de demander à l'auteur des faits de procéder à un versement pécuniaire, non seulement aux victimes directes, mais également à toutes les personnes, y compris personnes morales de droit public, qui ont indirectement à subir les conséquences de l'infraction.

Ainsi, en cas de tags sur une vitrine commerciale ou les murs extérieurs d'une copropriété, si les victimes directes sont l'enseigne commerciale ou la copropriété, c'est la commune qui prend souvent en charge la remise en état et l'effacement des tags. Cet amendement permettrait une indemnisation de la commune dans ce cas, ou de tout autre acteur impliqué dans la remise en état des lieux ou choses dégradés.

M. Dimitri Houbbron, rapporteur. Votre amendement propose d'élargir le champ du versement pécuniaire à toutes les personnes, y compris les personnes morales de droit public. J'y suis favorable, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement visant à supprimer une redondance.

La Commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement ainsi sous-amendé.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement CL30 de Mme Marie-France Lorho.

Elle en vient à l'amendement CL1 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Il s'agit d'interdire à l'auteur d'une infraction d'entrer en relation avec la victime, même sans réponse, que ce soit par messages vocaux, SMS ou par le biais des réseaux sociaux.

M. Dimitri Houbbron, rapporteur. L'alinéa 5 interdit à l'auteur des faits d'entrer en relation avec la victime. Cela satisfait donc votre demande puisqu'elle suppose d'entreprendre une démarche afin de contacter la victime indépendamment d'une rencontre physique avec elle.

L'amendement est retiré.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL34 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL19 de Mme Blandine Brocard.

Mme Blandine Brocard. La proposition de loi dispose que le procureur peut interdire à l'auteur des faits d'entrer en relation avec la victime pendant six mois. Nous proposons d'étendre cette interdiction à leur mention dans une publication. Cela vise notamment les tags sur les réseaux sociaux, automatiquement notifiés à la victime, et qui participent donc au harcèlement virtuel, d'autant plus que ces publications sont partagées – la victime peut ainsi recevoir des dizaines de notifications. Il s'agit de permettre à la victime de souffler pendant six mois, et d'être oubliée par l'auteur des faits.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Je comprends parfaitement l'objectif de l'amendement, mais il est déjà satisfait puisque l'article interdit tout « contact », qu'il soit physique ou virtuel donc. En outre, si l'intensité est supérieure, l'auteur tombe sous le coup du cyberharcèlement, que le code pénal sanctionne lourdement.

Mme Blandine Brocard. Je ne suis pas sûre que le fait de taguer une personne dans une publication, sur un réseau social, puisse être considéré comme un « contact ».

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL31 de Mme Marie-France Lorho.*

*L'amendement CL2 de Mme Emmanuelle Ménard est **retiré**.*

*Puis, suivant l'avis du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL32 de Mme Marie-France Lorho.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL13 de Mme Emmanuelle Ménard et CL20 de Mme Blandine Brocard.

Mme Emmanuelle Ménard. Il semble préférable que la contribution citoyenne soit versée à la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) plutôt qu'à une association d'aide aux victimes, organisme privé dont la gestion financière n'est pas forcément transparente. En attribuant la contribution citoyenne à une association d'aide aux victimes, on prend le risque que celle-ci soit détournée de sa finalité. Ces fonds pourraient bénéficier au bon fonctionnement de la justice, tout en profitant aux victimes : il convient de choisir cette solution.

Mme Blandine Brocard. Les modalités de versement de la contribution citoyenne et le choix de l'association nous semblent flous. Ils présentent même certains risques : ainsi, l'auteur des faits peut bénéficier de réductions fiscales sur cette contribution.

C'est pourquoi nous proposons que le versement soit effectué au profit du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Vous souhaitez que le procureur soit libre de décider. Dans ce cas, proposons une alternative : soit une association, soit le FGTI. Ainsi, ce dernier sera libre de décider ! En effet, dans certains cas, aucune association, ou aucune association pertinente, n'opère dans le périmètre de compétence du procureur.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Je tiens à vous rassurer : seules les associations qui ont obtenu un agrément de l'État pourront recevoir la contribution. Elles doivent se conformer aux dispositions prévues par le décret du 29 novembre 2019, notamment en termes de transparence de gestion.

En outre, je suis attaché à la proximité : je souhaite que le procureur dispose d'un outil local d'action concret. Cette contribution citoyenne aura deux vertus : faire prendre conscience de son acte à l'auteur de l'infraction, puisque c'est lui qui devra verser la contribution, symbolique ; être un outil de politique de proximité – pour reprendre le titre de ma proposition de loi – et ne pas être assimilée à une amende, intégrée au budget national.

Mme Emmanuelle Ménard. J'entends vos arguments, monsieur le rapporteur. Effectivement, l'agrément est une condition nécessaire, mais elle n'est malheureusement pas toujours suffisante. Même si cela n'a rien à voir, je vous rappelle qu'après les attentats de 2015, des associations avaient obtenu l'agrément de l'État pour mener à bien des missions de déradicalisation. Pourtant la gestion financière et les activités de certaines d'entre elles s'apparentaient à du grand n'importe quoi. D'où mes craintes et ma préférence pour la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, qui a fait ses preuves ; je regrette que l'on éparpille ces fonds entre différents acteurs.

M. Didier Paris. Il est vrai que les associations de victimes avaient beaucoup occupé nos débats préalables au vote de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Les agréments doivent être délivrés sur une base précise : modalités claires de fonctionnement, objectifs de l'association, etc.

Madame Ménard, je suis satisfait que vous n'ayez pas repris les mots utilisés par Mme Lorho dans un précédent amendement : elle estime que les associations de victimes sont rarement neutres, et très souvent politisées. Ce sont des propos choquants... On parle tout de même de victimes !

En outre, je ne suis pas sûr que la commission d'indemnisation des victimes d'infraction puisse recevoir ou se voir attribuer des fonds, car cela ne fait pas partie de ses missions.

Mme Cécile Untermaier. Je partage la philosophie du rapporteur. Nous parlons de justice de proximité et les associations de victimes ont un rôle important dans nos territoires. Il doit d'ailleurs être valorisé.

Mme Ménard vise davantage la qualité de l'agrément. Bien sûr, nous devons nous en assurer, et le versement des contributions citoyennes pourrait justifier un regard beaucoup plus attentif des autorités.

La Commission rejette successivement les amendements.

Elle en vient à l'amendement CL17 de Mme Naïma Moutchou.

Mme Naïma Moutchou. Il s'agit d'un amendement de précision qui vise à s'assurer du versement effectif de la contribution citoyenne. Je le répète, cette contribution est une très bonne mesure, aux vertus pédagogiques et de sensibilisation. Je remercie le rapporteur de cet ajout, qui renforce la place des victimes et met en lumière le travail des associations qui les soutiennent, les aident à se reconstruire et, parfois, à se réinsérer.

Afin de s'assurer que les associations agréées pourront bénéficier de la contribution, et alors que nous n'en comptons qu'un peu plus de deux cents sur le territoire national, l'amendement propose d'élargir le champ de la recherche au ressort de la cour d'appel s'il n'existe pas d'association agréée dans le ressort du tribunal judiciaire.

M. Dimitri Houbroun, rapporteur. C'est une mesure équilibrée et circonscrite à une échelle territoriale pertinente. Mon avis sera donc favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL35 et CL36 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL3 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Les mesures alternatives aux poursuites n'ont de sens que si les décisions du procureur peuvent être mises en application dans les meilleurs délais. Je propose un délai de règlement de moins de trente jours. En ne fixant pas de délai pour régler la contribution citoyenne, on lui fait perdre beaucoup de son intérêt.

Je reviens sur l'interpellation de M. Paris : bien sûr que la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions indemnise, par le biais du Fonds de garantie.

M. Didier Paris. Mais c'est le fonds de garantie qui gère les fonds !

Mme Emmanuelle Ménard. C'est tout de même elle qui gère les demandes. Si cela vous semble préférable, je redéposerai mon amendement pour

la séance publique en précisant qu'elle le fait par l'intermédiaire du Fonds de garantie, mais vous jouez sur les mots...

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Je souscris à votre objectif : il faut que ce soit le plus rapide possible. En revanche, je suis défavorable à l'idée de rigidifier la mise en œuvre de la mesure, au risque de la rendre inopérante, en fixant un délai dans la loi. Il faut faire confiance au procureur et lui permettre de choisir les modalités d'exécution les plus opportunes, au cas par cas.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL23 de Mme Blandine Brocard.

Mme Blandine Brocard. L'amendement vise à donner la possibilité aux procureurs d'initier la procédure prévue à l'article 44-1 du code de procédure pénale. En l'état actuel, cette procédure ne peut être initiée que par le maire avant le début des poursuites. Si l'amendement est adopté, le procureur pourra contacter le maire de la commune où ont été commis les faits, afin de lui proposer de mettre en œuvre la procédure de l'article 44-1. Le maire pourra parfaitement refuser.

Le procureur ne peut pas proposer directement de travaux d'intérêt général (TIG) – il doit *a minima* passer par une composition pénale. Cet amendement lui permettra de proposer aux maires d'organiser un TIG, ensuite homologué par le juge selon les dispositions de l'article 44-1. Ce dispositif est efficace, notamment pour les graffitis. Je l'ai constaté dans ma commune : quand un graffeur est convoqué dans le bureau du maire, puis passe une dizaine d'heures à frotter les murs, il n'a pas envie de recommencer !

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Cet amendement va dans le bon sens puisqu'il permet de renforcer la coopération entre le procureur et le maire afin de lutter efficacement contre la délinquance du quotidien visée par ma proposition de loi. J'y suis donc favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL37 du rapporteur.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Afin d'assurer le respect du contrôle des interdictions de rencontrer les victimes ou les coauteurs ou complices de l'infraction – que l'article 1^{er} ajoute aux mesures alternatives aux poursuites existantes –, l'amendement ajoute ces mesures à celles devant être inscrites au fichier des personnes recherchées en application de l'article 230-19 du code de procédure pénale. Il s'agit d'assurer le contrôle opérationnel des mesures et de garantir leur pleine effectivité.

Cet amendement corrige également une omission, en prévoyant cette inscription pour les interdictions ordonnées dans le cadre d'une composition pénale, sur le fondement de l'article 41-2.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La Commission examine l'amendement CL33 de Mme Blandine Brocard.

Mme Blandine Brocard. La non-exécution des mesures réparatrices prévues à l'article 41-1 du code de procédure pénale n'est pas sanctionnée. En l'état actuel, le procureur peut seulement reprendre les poursuites ou mettre en œuvre une composition pénale. Notre amendement vise à pénaliser le manquement à l'exécution de l'accord. Le procureur reste bien sûr libre d'ajouter, ou non, cette action à la reprise de la procédure et le juge libre d'en évaluer la pertinence.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Les mesures alternatives aux poursuites ne sont pas des poursuites et n'impliquent donc pas une peine. Je suis plutôt défavorable à l'idée de créer une infraction pour non-respect des obligations qui découlent de ces mesures. En effet, le procureur pourra sanctionner ce non-respect par la poursuite devant les juridictions et pourra en faire mention pendant l'audience, afin d'informer le magistrat du siège, qui pourra à son tour le prendre en compte dans sa décision concernant la peine.

M. Didier Paris. Je partage l'analyse du rapporteur. Les mesures alternatives sont un premier niveau de mesures, qui n'impliquent pas de poursuites, mais un dialogue entre le procureur ou son délégué, et l'auteur des faits. En cas de non-respect des règles édictées au cours du dialogue, la sanction est immédiate et directe : c'est l'engagement des poursuites.

Le deuxième niveau, c'est celui de la composition pénale, qui n'est plus tout à fait une mesure alternative aux poursuites puisque toute décision doit faire l'objet d'une validation par le juge et est assimilée à une condamnation inscrite au casier judiciaire. Enfin, le troisième niveau est celui des poursuites.

Ce serait donc un non-sens juridique d'envisager des sanctions pénales dans le champ des mesures alternatives.

Mme Blandine Brocard. J'entends vos arguments. Mais il faut sanctionner le non-respect de la parole donnée. En effet, certains pourraient choisir cette voie pour « faire traîner », les poursuites n'étant pas engagées tout de suite dans ce cas.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL38 du rapporteur.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Le présent amendement propose de porter le plafond maximal d'heures de travaux non rémunérés (TNR) susceptibles

d'être prononcées au titre de la composition pénale de soixante à cent heures. Il s'inscrit dans la logique poursuivie par l'article 71 de la loi du 23 mars 2019 précitée, qui a procédé à l'élévation du plafond maximal d'heures de travaux d'intérêt général susceptibles d'être prononcées en matière correctionnelle, de deux cent quatre-vingts à quatre cents heures.

L'augmentation vise à crédibiliser et à améliorer le caractère réparateur de cette mesure alternative aux poursuites au regard de l'infraction commise, le procureur de la République disposant bien sûr de la faculté de moduler le volume d'heures effectuées selon les cas d'espèce.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle passe à l'amendement CL39 rectifié du rapporteur.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Cet amendement de coordination complète la liste des mesures alternatives aux poursuites susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre d'une composition pénale en application de l'article 41-2 du code de procédure pénale. Il ouvre la possibilité au procureur de la République de demander à l'auteur de l'infraction d'accomplir un stage de responsabilité parentale, à l'instar de ce que prévoit l'article 41-1.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL40 du rapporteur.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. La procédure de composition pénale, sans validation par un juge du siège, est prévue pour les délits punis de moins de trois ans d'emprisonnement. Cependant, en l'état actuel du droit, elle n'inclut pas les contraventions, alors qu'elles sont nécessairement de moindre gravité. Dans le prolongement de la simplification de la procédure applicable à toute infraction comprise sous le plafond précité, nous procédons à cet ajout.

La Commission adopte l'amendement. L'article 1^{er} bis est ainsi rédigé.

CHAPITRE II

Dispositions de simplifications relatives au travail d'intérêt général

Article 2 (art. 131-22 du code pénal) : *Compétence du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation afin de déterminer les modalités d'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général*

L'amendement CL12 de Mme Emmanuelle Ménard est retiré.

La Commission examine l'amendement CL48 du rapporteur.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Il s'agit de maintenir la compétence du juge de l'application des peines (JAP) pour les décisions de suspension du délai

imparti à l'exécution du TIG, prévues par le deuxième alinéa de l'article 131-22 du code pénal. Cela répondra à l'inquiétude de Cécile Untermaier.

La Commission adopte l'amendement

Puis, suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL14 de M. Pacôme Rupin.

Elle en vient à l'amendement CL26 de M. Didier Paris.

M. Didier Paris. Nombre des propositions de mon rapport de 2018 sur le travail d'intérêt général ont été reprises dans le projet de loi de réforme pour la justice, dont j'étais l'un des rapporteurs. D'autres propositions ne l'avaient pas été, afin de ne pas alourdir le texte, et celle-ci en fait partie.

Quand un tribunal ordonne un travail d'intérêt général, l'exécution est ensuite prise en charge par le JAP, dans des conditions que nous allons faire évoluer, et par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), mais ne peut être mise en œuvre avant un examen médical.

La difficulté, c'est que les personnes à qui ce travail d'intérêt général s'adresse n'ont souvent pas de médecin traitant ou éprouvent des difficultés à en contacter un. Quand le ministre de la justice souligne que l'exécution des TIG est trop longue, il faut comprendre que dans les quatorze mois annoncés, trois ou quatre sont exclusivement liés à la nécessité de disposer d'un certificat médical.

Il ne s'agit pas de supprimer le regard médical. Mon amendement vise simplement à supprimer le caractère systématique du certificat. Le décret précisera les cas dans lesquels un tel examen est nécessaire. Cela ne retire rien à la protection des personnes, mais permet d'accélérer très sensiblement la procédure et de répondre à l'objectif d'efficacité qui est le nôtre.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Mon avis est très favorable puisque seul le caractère systématique est remis en cause. Nous espérons que cela permettra de réduire considérablement les délais d'exécution des TIG.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 2 modifié.

Après l'article 2

La Commission examine les amendements identiques CL41 du rapporteur et CL27 de M. Didier Paris.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Mon amendement CL41 étant identique à celui de M. Paris, je laisse ce dernier les présenter.

M. Didier Paris. Comme la proposition de loi, l'amendement poursuit l'objectif de déjudiciarisation du contrôle et de l'exécution des TIG. Il s'agit à nouveau d'une des recommandations de mon rapport qui n'avait pu être reprise dans la loi de réforme pour la justice. L'amendement vise à ce que le directeur du SPIP puisse établir la liste des TIG susceptibles d'être accomplis dans son ressort territorial.

Cela ne saurait être assimilé à un transfert de charges puisque ce sont déjà les directeurs des SPIP qui le font. Cela évite simplement un aller-retour inutile, les JAP reconnaissant systématiquement le travail effectué et le validant.

Mme Cécile Untermaier. Je comprends votre logique, mais il s'agit de gérer une carence : plutôt que de régler la question des moyens donnés aux magistrats, on acte cette carence et on transfère une mission de la compétence du juge – un prononcé de peine – à un directeur administratif. Bien sûr, il a toutes les compétences pour le faire, mais ce n'est pas son rôle. Je le regrette et je voterai contre cet amendement.

M. Didier Paris. Je comprends la réaction de Mme Untermaier mais, en réalité, le travail du SPIP consiste à vérifier si la structure d'accueil est cohérente par rapport aux objectifs et si elle présente toutes les garanties – le JAP ne peut jamais le faire. En outre, il ne s'agit pas d'un transfert lié à un manque de capacité puisque le JAP peut toujours conserver sa compétence s'il sent qu'il y a une difficulté.

Les auditions que j'avais menées à l'époque m'avaient fait comprendre que cela ne les intéressait en aucune façon, puisqu'ils n'apportent aucune valeur ajoutée au processus. Nous en tirons simplement les conséquences.

Mme Cécile Untermaier. Si vous voulez en tirer les conséquences, transférez clairement la charge aux directeurs ! Je déplore cette ambiguïté : en l'absence de moyens, on dérive du juge au procureur ou du juge au directeur. Mais je serai toujours là pour défendre les juges car la justice, c'est d'abord l'affaire du juge.

Être juge est un beau métier – c'est une grande responsabilité. Le juge n'est pas là pour siéger dans des commissions, mais pour juger, même si cela signifie tamponner des papiers car cela porte à conséquence.

M. Dimitri Houbroun, rapporteur. Je vous rassure, le juge sera toujours le seul à juger. Il s'agit ici des modalités pratiques de l'exécution des TIG, de la structure d'accueil et de l'habilitation. Le SPIP vérifie comment la personne va être mise au travail, si les structures répondent aux exigences, etc. En outre, le JAP peut reprendre la main s'il est en désaccord avec les conclusions du SPIP mais, dans 95 % des cas, il y est favorable.

Les SPIP comme les JAP plaident pour cette simplification.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. C'est également une marque de confiance envers les services d'insertion qui font un travail extraordinaire et qui en ont besoin. Ils sont là pour veiller à l'exécution des peines. Il ne s'agit que de cela.

La Commission adopte ces amendements. L'article 2 bis est ainsi rédigé.

Elle en vient à l'amendement CL28 de M. Didier Paris, qui fait l'objet du sous-amendement CL46 du rapporteur.

M. Didier Paris. Vous avez raison, madame la présidente, leur travail est remarquable et nous avons d'ailleurs renforcé les SPIP de mille postes.

Cet amendement de coordination prévoit de subordonner l'entrée en vigueur de ces modifications législatives à la publication d'un décret.

M. Dimitri Houbbron, rapporteur. Mon avis est favorable, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement qui prévoit que les dispositions entreront en vigueur au plus tard six mois après la publication de la loi.

Mme Cécile Untermaier. Je reviens sur vos propos : je trouve désagréable qu'on assimile une critique à de la méfiance vis-à-vis des services d'insertion et de probation. J'ai simplement rappelé que c'est au juge de prendre les décisions qui constituent des peines, et non au directeur du SPIP. Les services d'insertion et de probation ont toute notre confiance !

Cela devient récurrent – on le constate aussi au cours des débats sur la proposition de loi relative à la sécurité globale : dès que nous posons une question, vous l'assimilez à une mise en cause des forces de l'ordre. Ce n'est pas du tout cela !

Il est parfaitement légitime de considérer que le magistrat juge et prononce la peine et que les services d'insertion et de probation ont pour leur part la lourde, mais magnifique, mission d'insertion et d'accompagnement de cette peine.

La Commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement ainsi sous-amendé. L'article 2 ter est ainsi rédigé.

CHAPITRE III

Dispositions améliorant la procédure de l'amende forfaitaire

Article 3 (art. 529-2-1 [nouveau] du code de procédure pénale) :
Extension du dispositif de l'amende forfaitaire minorée aux contraventions de la cinquième classe

La Commission examine l'amendement de suppression CL5 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Il s'agit d'un amendement d'appel : la loi du 23 mars 2019 a étendu la liste des délits – tel que l'usage de stupéfiants – susceptibles non seulement d'être sanctionnés par des amendes forfaitaires mais pouvant également faire l'objet d'une minoration lorsqu'elles sont réglées immédiatement ou dans un délai de quinze jours.

Poursuivant cette logique, le dispositif prévu à l'article 3 étend la minoration aux contraventions de la cinquième classe sanctionnant notamment les infractions suivantes : blessures involontaires, conduite sans permis, circulation sans assurance et excès de vitesse supérieur à 50 kilomètres par heure.

À l'heure où un certain consensus s'est établi sur la nécessité de lutter par exemple contre les rodéos urbains et les trafics de stupéfiants, consacrer la possibilité de minorer les amendes sanctionnant ce type de comportements envoie un mauvais message.

Au lieu de chercher à les minorer, il faut plutôt rendre effectif le paiement des amendes : en effet, d'après de nombreuses remontées de terrain, elles restent malheureusement souvent impayées. Or il en va de la crédibilité de notre justice mais également de nos forces de l'ordre qui se plaignent à juste titre de l'attitude moqueuse que les petits délinquants, auteurs de petites incivilités qui, à force, gâchent la vie de tout le monde. Peu importe le nombre des amendes, de toute façon ils ne les paieront pas.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Si j'entends, chère collègue, votre opposition de principe à la minoration des amendes, l'article 3 vise à corriger une omission de la loi du 18 novembre 2016 qui avait introduit une telle minoration pour les amendes forfaitaires sur la base de laquelle la loi du 23 mars 2019 avait instauré l'amende forfaitaire minorée applicable notamment à l'usage de stupéfiants.

Il paraît pertinent d'étendre cette possibilité de minoration aux contraventions de la cinquième classe afin de renforcer l'effectivité des sanctions prononcées et de faciliter le recouvrement des amendes forfaitaires.

Comme vous l'avez indiqué, la vraie difficulté tient au recouvrement. Or il sera plus avantageux pour la personne concernée de payer tout de suite. La proposition est avant tout pragmatique.

Mme Emmanuelle Ménard. Je suis d'accord avec vous, mais entre payer une amende minorée ou ne pas payer d'amende du tout, le petit délinquant préfère en général ne pas en payer.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 3 sans modification.

Après l'article 3

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL7 de M. Christophe Blanchet.

Puis elle en vient à l'amendement CL8 de M. Christophe Blanchet.

Mme Blandine Brocard. Notre collègue Christophe Blanchet rendra le 3 décembre prochain un rapport sur la contrefaçon : certains de ses amendements en sont issus.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Le dispositif de l'amende forfaitaire minorée s'agissant du délit de vente à la sauvette est déjà prévu à l'article 446-1 du code pénal qui prévoit que l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 300 euros. Le montant de l'amende forfaitaire minorée s'élève à 250 euros et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 600 euros.

Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, j'y serais défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL29 de Mme Blandine Brocard.

Mme Blandine Brocard. L'amendement vise simplement à boucher l'un des trous dans la raquette en évitant que les auto-entrepreneurs qui ont immatriculé leur véhicule au nom de leur personne morale n'échappent à la contravention à titre personnel.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. J'émet un avis favorable car l'amendement permet de renforcer l'application de l'amende forfaitaire contraventionnelle pour certaines infractions routières.

La Commission adopte l'amendement. L'article 3 bis est ainsi rédigé.

CHAPITRE IV

Mesures de simplification de la procédure pénale

Article 4 (art. 380-11, 587 et 588 du code de procédure pénale) : *Diverses simplifications procédurales*

La Commission examine l'amendement CL6 de Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. L'amendement vise à rendre possible le désistement d'appel dans le cadre des affaires criminelles jusqu'au début de l'audience et pas seulement jusqu'à l'interrogatoire de personnalité prévu à l'article 272 du code de procédure pénale.

Ce dispositif permettrait à l'accusé de disposer de plus de temps pour se

désister de son appel tout en favorisant le désengorgement des tribunaux.

Cette demande m'est revenue d'un certain nombre de magistrats du siège qui m'ont indiqué préférer repousser ainsi la possibilité de se désister jusqu'à la dernière limite – bien qu'une telle perspective implique évidemment un travail effectué en pure perte – car cela contribuerait au désengorgement des tribunaux et éviterait certains procès.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. Je ne remets pas en cause les magistrats qui ont pu vous tenir de tels propos. En tout cas, une telle demande n'a pas été mentionnée au cours des auditions. Un désistement d'appel de dernière minute compliquerait au contraire la tâche des magistrats concernés. Cela nuirait à la bonne organisation de la justice. J'y suis donc défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de précision CL42 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL43 du rapporteur.

M. Dimitri Houbron, rapporteur. L'amendement vise à modifier l'article 567-2 du code de procédure pénale afin de rétablir l'égalité de traitement entre le prévenu et le condamné ayant formé un pourvoi contre une décision en matière de détention provisoire au regard du délai imparti pour déposer un mémoire personnel devant la Cour de cassation. Il s'agit d'une préconisation régulièrement formulée par celle-ci dans ses rapports annuels.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 4 modifié.

CHAPITRE V Application outre-mer

Avant l'article 5

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL44 du rapporteur. L'intitulé du chapitre V est ainsi rédigé.

Article 5 (art. 711-1 du code pénal et art. 804 du code de procédure pénale) : *Application outre-mer*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL45 du rapporteur. L'article 5 est ainsi rédigé.

La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale (n° 3427), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la Justice, direction des affaires criminelles et des grâces**
 - M. Olivier Caracotch, adjoint au directeur
 - M. Francis Le Gunehec, chef du bureau de la législation pénale générale
- **Cour de cassation**
 - M. Christophe Soulard, président de la chambre criminelle
- **Procureurs généraux et procureurs de la République**
 - M. Jacques Dallest, procureur général près la cour d'appel de Grenoble
 - M. Frédéric Benet-Chambellan, procureur général près la cour d'appel de Rouen
 - M. Pierre-Yves Couilleau, procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France
 - M. Pascal Prache, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Rouen
 - M. Rodolphe Jarry, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Dax
 - M. Alexandre de Bosschere, procureur de la République près le tribunal judiciaire d'Amiens, représentant de la Conférence nationale des procureurs
 - Mme Annick Browne, vice-procureure de la République près le tribunal judiciaire de Lyon
- **Association nationale des délégués du procureur**
 - M. Daniel Contat, président
- **Association nationale des juges d'application des peines**
 - M. Ivan Guitz, président
- **Union nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation**
 - M. Vincent Nolibois, secrétaire général

- **Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice**

— M. Albin Heuman, directeur

- **Syndicats de magistrats**

— Mme Katia Dubreuil, présidente du Syndicat de la magistrature

— Mme Natacha Aubeneau et M. Ludovic Friat, chargés de mission à Union syndicale des magistrats

— Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale d'Unité magistrats – Force Ouvrière

— Mme Anne de Pingon, membre de la commission de contrôle d'Unité magistrats – Force Ouvrière

- **France Victimes**

— M. Jérôme Bertin, directeur général

— Mme Isabelle Sadowski, directrice juridique

- **Association des maires de France**

— M. Alexandre Touzet, maire de Saint-Yon et vice-président de la communauté de communes Entre Juine et Renarde

— Mme Marie-Laure Pezant, chargée de mission Sécurité et prévention de la délinquance

Alliance Police nationale, Unité SGP Police – Force Ouvrière, Alternative Police CFDT et APNM Gendarmes et Citoyens ont transmis à votre rapporteur une contribution écrite détaillant leurs observations sur la proposition de loi.