



**HAL**  
open science

## ”La déjudiciarisation de la réponse pénale à la délinquance du quotidien”

Evan Raschel

► **To cite this version:**

Evan Raschel. ”La déjudiciarisation de la réponse pénale à la délinquance du quotidien”. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2021, n° 3, p. 673. hal-03405403

**HAL Id: hal-03405403**

**<https://uca.hal.science/hal-03405403>**

Submitted on 27 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Evan RASCHEL, Professeur à l'Université Clermont Auvergne, Directeur du Centre Michel de l'Hospital (CMH - EA 4232)

### La déjudiciarisation de la réponse pénale à la délinquance du quotidien

- Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale

\*\*

A l'heure où, manifestement, les grands projets qui furent initialement évoqués par le Garde des sceaux semblent abandonnés (pensons, notamment, à la réforme du ministère public), ce sont des considérations et finalités classiques – et plus modestes – de politique pénale qui ont justifié la loi du 8 avril 2021 « améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale ». Il suffit pour s'en convaincre d'en lire, outre le nom même de la loi, qui en rappelle bien d'autres<sup>1</sup>, l'exposé des motifs, qui pourrait être transposé à de nombreuses lois antérieures, y compris anciennes : il s'agit de « prendre en compte les engagements pris par le Président de la République et le Premier ministre de restaurer une justice de proximité luttant contre les incivilités et la délinquance quotidienne, en renforçant l'efficacité des réponses pénales pouvant être apportées à ces actes qui, sinon par leur gravité, du moins par leur nature et leur fréquence, empoisonnent la vie de nos concitoyens »<sup>2</sup> (petits trafics, rodéos urbains, tags et dégradations...). Plus précisément, il s'agit d'éviter, chez l'auteur d'une infraction de faible gravité, un sentiment d'impunité, et chez sa victime et l'ensemble des justiciables, celui d'injustice.

Remarquons-le d'emblée : au regard des objectifs fixés (améliorer la réponse pénale à la délinquance du quotidien, en favorisant la justice de proximité<sup>3</sup>), la loi chroniquée ne manque pas d'intérêt, en apportant plusieurs adaptations et précisions.

Cependant la loi est loin d'être aussi ambitieuse qu'elle aurait pu l'être ; en ne prétendant pas revoir l'ensemble du dispositif, elle a sans doute vocation à devenir, rapidement, l'une de ces nombreuses lois pénales dont on se souviendra du nom et de la date, moins de ce qu'elle aura réellement apporté.

On peut le regretter : la délinquance du quotidien et la justice de proximité recèlent de véritables enjeux, et mériteraient une véritable réflexion. A minima faudrait-il une réécriture et une harmonisation des textes concernés (notamment les articles 41-1 et 41-2 du Code de procédure pénale), ce que n'aura pas même permis cette loi, adoptée<sup>4</sup>, après engagement de la procédure accélérée, sur la base d'une proposition de loi du 14 octobre 2020 qui reprit l'essentiel d'une circulaire de politique pénale<sup>5</sup> du Garde des sceaux alors nouvellement nommé, et pressé de mener à bien (au moins) ce chantier.

---

<sup>1</sup> Comp., plus largement : N. Molfessis, Le titre des lois, in Mélanges Catala, Litec, 2001, p. 47 et s.

<sup>2</sup> Exposé des motifs, de la proposition de loi AN n° 3427, 14 octobre 2020.

<sup>3</sup> Le chapitre IV de la loi avait un tout autre objet : en premier lieu, simplifier la constatation du désistement d'appel dans les affaires criminelles en confiant son examen au premier président de la cour d'appel ou au président de la chambre criminelle ; en second lieu, préciser le traitement des pourvois en cassation devant la chambre criminelle.

<sup>4</sup> Sans que le Conseil constitutionnel en soit saisi.

<sup>5</sup> Circulaire de politique pénale générale, 1<sup>er</sup> octobre 2020, n° JUSD2025423C.

Au contraire de ce que pourrait laisser croire l'intitulé de la loi du 8 avril, et certaines lois passées qui partageaient cet objet, la « justice de proximité » telle qu'envisagée n'a aucun aspect juridictionnel<sup>6</sup>. En réalité, il s'agit plutôt et principalement d'éviter le juge - au profit, essentiellement, du ministère public -, notamment pour accroître la rapidité de la réponse pénale – dans sa circulaire de politique générale précitée, le Garde des sceaux indiquait vouloir une réponse dans un délai maximal de huit mois.

Sous cet aspect, la loi du 8 avril 2021 réalise un pas supplémentaire vers la déjudiciarisation de la réponse pénale<sup>7</sup>. S'il pourra en résulter un sentiment accru de « proximité » chez les justiciables, il n'est pas certain que ceux-ci y voient un réel progrès, car la « justice » ainsi promue est bien celle qui se passe du juge... et le modèle défendu, celui de la transaction<sup>8</sup> ou de la négociation<sup>9</sup>, n'est pas toujours adapté aux infractions concernées, qui sont parfois bien plus que de simples « incivilités », pour reprendre l'euphémisme souvent utilisé. Dans ces conditions, bien qu'assumé par les promoteurs de la loi, ce choix d'une déjudiciarisation interroge (d'autant que les considérations d'économies financières ne semblent pas éloignées...).

Dans le cadre de la loi chroniquée, la déjudiciarisation de la réponse pénale à la délinquance du quotidien prend plusieurs formes distinctes. La première, de loin la plus importante, consiste dans l'évitement du procès pénal, par l'extension de certaines mesures dites alternatives aux poursuites (I). De manière plus anecdotique, la déjudiciarisation est encore encouragée au stade du prononcé des sanctions pénales, par le développement de l'amende forfaitaire (II), et dans la mise en œuvre de certaines d'entre elles, plus précisément le travail d'intérêt général (III).

### **I. La déjudiciarisation par l'évitement du procès pénal : l'extension des mesures alternatives**

Les mesures alternatives aux poursuites, qui représentent désormais plus de 40% de la réponse pénale aux affaires dites « poursuivables », ont été instituées dans les années 1990, consacrant des initiatives de certains parquetiers<sup>10</sup>, et n'ont de cesse depuis de se développer. Elles sont favorisées par le développement des maisons de la justice et du droit (près de 2.000) et par le déploiement de délégués et médiateurs du procureur<sup>11</sup>, dont le nombre devrait augmenter. C'est cela, notamment, qui permet de lier la réponse pénale aux « petites » infractions et la justice dite de proximité<sup>12</sup>. Poursuivant cette logique, la loi du 8 avril 2021 privilégie les alternatives aux

<sup>6</sup> Rappelons que les juridictions de proximité, créées en 2002 puis supprimées au profit des juges de proximité, ont ressurgi en 2019 sous la forme de chambres de proximité, détachées du tribunal judiciaire.

<sup>7</sup> Laquelle postule un retrait du juge ou de sa fonction, qui peut consister soit dans la disparition du juge, soit plus simplement, dans la diminution de son rôle (E. Raschel, Notion et définition de la déjudiciarisation en matière pénale, in S. Cimamonti et J.-B. Perrier (dir.), Les enjeux de la déjudiciarisation : LGDJ, 2019, p. 18 et s., spéc. n° 31 et s.).

<sup>8</sup> J.-B. Perrier, La transaction en matière pénale, LGDJ, coll. BSC, t. 61, 2014.

<sup>9</sup> S.-M. Cabon, La négociation en matière pénale, LGDJ, coll. BSC, t. 64, 2016.

<sup>10</sup> G. Apap, Favoriser la conciliation pénale : RSC 1990, p. 633.

<sup>11</sup> Art. R. 15-33-30 s. CPP. V. en ce sens : P. Prache, Agir sur la délinquance de proximité : la pratique du parquet de Rouen : AJ Pénal 2021, p. 231.

<sup>12</sup> C. Ribeyre, La justice pénale de proximité en marche... à petit pas ! : Droit pénal 2021, étude 10, n° 2. L'auteur souligne un décret n° 2020-1640 du 21 décembre 2020, renforçant l'efficacité des procédures pénales et les droits des victimes, qui précise et renforce les missions des délégués du procureur, mais aussi leur implantation géographique. Il sera ainsi possible pour une commune de mettre à la disposition de l'autorité judiciaire un local afin de notifier des mesures alternatives en mairie.

poursuites, dont la sévérité est largement accrue (en attendant la suppression, annoncée, du rappel à la loi ?).

Plus précisément, ce sont les mesures des articles 41-1 (classement sous condition) et 41-2 (composition pénale) du Code de procédure pénale qui font l'objet de nombreuses évolutions et extensions.

### A. Extensions du classement sous condition (article 41-1)

**Maintien du mécanisme antérieur.** Le mécanisme même des mesures alternatives de l'article 41-1 du Code de procédure pénale n'est pas retouché. La décision d'y recourir incombe toujours au procureur de la République<sup>13</sup> qui peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, prononcer une des mesures énumérées, « S'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits »<sup>14</sup>. La prescription de l'action publique est suspendue pendant la mise en œuvre de la procédure. En cas de non-exécution de la mesure en raison du comportement de l'auteur des faits, le procureur de la République, sauf élément nouveau, met en œuvre une composition pénale ou engage des poursuites<sup>15</sup>.

**Modification des mesures envisageables.** Ce sont les mesures elles-mêmes – et leur contenu – qui sont affectées par les évolutions instaurées par la loi du 8 avril 2021. Soit parce que des mesures préexistantes sont précisées (1), soit parce que d'autres sont créées (2). Dans les deux cas, le « glissement »<sup>16</sup> est indéniable, qui aboutit à diminuer les aspects réparateurs des mesures alternatives au profit de ce qui relève d'une surveillance ou d'une rétribution. Il n'y a pas à proprement parler de dévoilement, puisque si les mesures de l'article 41-1 ont une vocation essentiellement réparatrice<sup>17</sup>, il peut également s'agir de « mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits ». Il reste qu'une confusion est entretenue entre les mesures des articles 41-1 et 41-2, voire entre ces mesures alternatives et certaines peines.

#### 1. Précision de certaines mesures alternatives

**Régularisation (article 41-1, 3°).** En premier lieu, il est nouvellement précisé s'agissant de la possibilité de demander à l'auteur des faits de régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements<sup>18</sup>, que « Cette régularisation 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. Le dessaisissement peut également être fait au bénéfice d'une personne morale à but non lucratif

<sup>13</sup> Directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, d'un délégué ou d'un médiateur du procureur de la République.

<sup>14</sup> L'auteur « des faits » et pas « de l'infraction », l'art. 41-1 n'impliquant aucune reconnaissance de culpabilité (Crim., 6 décembre 2011, n° 11-80419 : Bull. crim. n° 245).

<sup>15</sup> En réalité, rien dans la loi n'interdit au procureur de prononcer l'une de ces mesures puis, même si celle-ci est exécutée, de poursuivre (Cass. crim., 21 juin 2011, n° 11-80003 : Bull. crim. n° 141 ; comp. Crim., 17 janvier 2012, n° 10-88226 : Bull. crim. n° 12 : procédure déclenchée par le plaignant, malgré la mise en œuvre d'une mesure alternative). Plutôt que des alternatives aux poursuites, les mesures de l'article 41-1 sont donc des préalables à la décision sur l'action publique du procureur.

<sup>16</sup> F. Ludwiczak, Les apports de la loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 en matière d'alternatives aux poursuites : AJ Pénal 2021, p. 234.

<sup>17</sup> J. Pradel, Procédure pénale, Cujas, 20<sup>ème</sup> éd., 2019, n° 685.

<sup>18</sup> Art. 41-1, 3° CPP.

désignée par le procureur de la République, lorsqu'il s'agit d'une chose dont l'auteur des faits est propriétaire et sur laquelle aucun tiers n'est susceptible d'avoir des droits ».

Cette précision interpelle : n'entraîne-t-elle pas une véritable dénaturation de la régularisation ? Rappelons que cette mesure avait été imaginée en 2004<sup>19</sup> comme un « classement sans suite subordonné à la satisfaction d'une obligation positive de se conformer aux normes en vigueur »<sup>20</sup>. Par exemple, obtenir une autorisation administrative quelconque, ou un titre de séjour sur le territoire. En quoi ce qui s'apparente en réalité à une mesure de confiscation<sup>21</sup> est-elle une régularisation ? Il semble que le législateur ait procédé à une véritable confusion, au profit d'une vision davantage punitive des mesures alternatives de l'article 41-1.

Cela d'autant plus qu'aucune limite de valeur n'est fixée, s'agissant de la chose objet du dessaisissement. La déjudiciarisation franchit ici un pas (trop ?) important, car la mesure pourrait être disproportionnée, selon la valeur réelle de la chose. D'ailleurs, en matière de composition pénale, qui connaît une mesure similaire<sup>22</sup>, au-dessus de 3.000 euros, une validation d'un magistrat du siège est nécessaire<sup>23</sup>.

**Réparation (article 41-1, 4°).** En second lieu, s'agissant de la demande qui peut être faite à l'auteur des faits de réparer le dommage résultant de ceux-ci<sup>24</sup>, il est désormais<sup>25</sup> précisé que « Cette réparation peut notamment consister en une restitution, en une remise en état des lieux ou des choses dégradés ou en un versement pécuniaire au bénéfice de la victime ou de toute personne physique ou morale ayant eu à engager des frais pour remettre en état les lieux ou les choses dégradés »<sup>26</sup>. La référence à une personne ayant eu à engager des frais pour remettre en état les lieux ou les choses dégradés est destinée à favoriser l'indemnisation des collectivités territoriales, contraintes de supporter les coûts de réparation ou de nettoyage de nombreuses dégradations<sup>27</sup>.

Cette réparation se destine à des préjudices matériels, simples à réparer et à apprécier, d'autant que la victime de l'infraction ne semble pas devoir être entendue<sup>28</sup>. Faut-il voir dans ce dernier point l'intérêt de la mesure de réparation, par comparaison avec celle de médiation, qui répond également à cette finalité<sup>29</sup> ? Grâce à l'article 41-1, 4° – ou plutôt à cause de lui, c'est selon – une réparation peut être prononcée par le procureur sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir la victime (ni un tiers médiateur).

## 2. Création de nouvelles mesures alternatives

**Interdiction de rencontrer les victimes, complices ou coauteurs de l'infraction (article 41-1, 8° et 9°).** La première mesure nouvellement créée est celle permettant au procureur de la

<sup>19</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, précisée par la circulaire CRIM.04-3/E5 du 16 mars 2004.

<sup>20</sup> F. Ludwiczak, art. préc.

<sup>21</sup> Comp., au stade des peines, l'art. 131-27 CP.

<sup>22</sup> Art. 41-2, 2° CP.

<sup>23</sup> Voir infra.

<sup>24</sup> Art. 41-1, 4° CPP.

<sup>25</sup> En réalité, la loi reprend sur ce point la circulaire précitée du 16 mars 2004.

<sup>26</sup> Comp., une mesure similaire pouvant être prononcée au titre de la composition pénale : art. 41-2, al. 21 CPP.

<sup>27</sup> C. Ribeyre, art. préc., n° 9.

<sup>28</sup> J.-B. Perrier, L'efficacité de la justice et la simplification de la réponse pénale : JCP G 2021, 662, n° 6.

<sup>29</sup> Art. 41-1, 5° CPP. La médiation n'a pas été modifiée par la loi du 8 avril 2021 ; elle l'avait été par la loi du 30 juillet 2020, qui interdit d'y recourir en cas de violences conjugales.

République de demander à l'auteur des faits de ne pas rencontrer ou recevoir, ou ne pas entrer en relation avec eux, pour une durée qui ne peut excéder six mois, la ou les victimes de l'infraction (8°) ou le ou les coauteurs ou complices éventuels (9°). Cette interdiction de rencontrer ces personnes (comme celle, préexistante, de ne pas paraître, pour une durée qui ne saurait excéder six mois, dans un ou plusieurs lieux déterminés<sup>30</sup>), est inscrite dans le fichier des personnes recherchées<sup>31</sup>.

Cette interdiction pouvait déjà être prononcée au titre de la composition pénale<sup>32</sup>, mais encore, dans un cadre certes différent, lors d'un contrôle judiciaire<sup>33</sup> ou d'un sursis probatoire<sup>34</sup>. Ce qui ne manque pas d'interpeller : pourquoi ce doublon ? L'intérêt principal serait de se passer de la validation du juge, nécessaire au titre de la composition pénale notamment, pas au titre des alternatives aux poursuites de l'article 41-1. In fine, cette procédure, plus souple, est nécessairement plus rapide, ce qui correspond aux souhaits tant du législateur que du Garde des sceaux.

Mais est-ce légitime ? Il s'agit de contrôler l'auteur des faits, sur une période qui peut être assez longue, pour vérifier qu'il respecte les interdictions qui lui sont faites, auquel cas sa dangerosité ne serait pas démontrée. C'est un suivi, une forme de surveillance qui correspond bien davantage à l'esprit du sursis probatoire notamment, que d'une alternative aux poursuites. Plus généralement, il est regrettable que le rôle du juge ne soit appréhendé et traité que comme un frein voire un obstacle qu'il convient de contourner dès que l'occasion s'en présente. La validation du juge est une garantie pour le justiciable, à plus forte raison s'il est dépourvu d'avocat : faut-il réellement se réjouir de sa disparition<sup>35</sup> ?

**Paiement d'une contribution citoyenne (article 41-1, 10°).** Une autre mesure instaurée par la loi du 8 avril 2021 consiste à demander à l'auteur des faits de s'acquitter d'une contribution citoyenne auprès d'une association d'aide aux victimes<sup>36</sup>. Le montant de cette contribution ne peut excéder 3.000 euros, soit le montant maximum des contraventions, par renvoi à l'article 131-13, alinéa 1<sup>er</sup> du Code pénal (ce qui souligne le rapprochement qui peut être fait, entre cette contribution citoyenne et l'amende, voir infra). Ce montant a été retenu car il correspond au montant maximum de l'amende de composition pénale exemptée de validation par le juge depuis la loi du 23 mars 2019<sup>37</sup>. Il y a donc un alignement entre le régime de la sanction pécuniaire des articles 41-1 et 41-2, alors que nous venons de voir que les régimes sont distincts s'agissant du dessaisissement de la chose.

---

<sup>30</sup> Art. 41-1, 7° CPP. Comp., art. 41-2, 9° CPP (composition), 138, 3° CPP (contrôle judiciaire) et 132-45, 9° CP (sursis probatoire). A distinguer de l'art. 41-1, 6° CPP, qui prévoit un dispositif comparable en matière de violences conjugales.

<sup>31</sup> Art. 230-19, 11° CPP, tel que modifié par la loi du 8 avril 2021 ; sont également concernés les 9°, 10° ou 11° de l'article 41-2, concernant la composition pénale.

<sup>32</sup> Art. 41-2, 9° à 11° CPP.

<sup>33</sup> Art. 138, 9° CPP.

<sup>34</sup> Art. 132-45, 12° et 13° CP.

<sup>35</sup> Comp., infra, ce qui sera dit au sujet de l'extension des compositions pénales non-validées par le juge (contraventions).

<sup>36</sup> Mentionnée aux articles 10-2 et 41 du Code de procédure pénale, du ressort du tribunal judiciaire ou, à défaut, de la cour d'appel.

<sup>37</sup> AN, rapport n° 3582, 18 novembre 2020, p. 12.

Cette contribution citoyenne permet de valoriser l'action des associations<sup>38</sup> locales, par souci encore de lier réponse pénale et enjeux de proximité... Plus précisément, des associations d'aides aux victimes, ce qui rappelle la possibilité de majorer de 10% le montant des amendes (autres que forfaitaires), lors de leur recouvrement, majoration « destinée à financer l'aide aux victimes »<sup>39</sup>. Pour autant, elle se distingue des dommages-intérêts, puisqu'il ne s'agit pas de réparer directement ni le préjudice des victimes, ni celui des associations elles-mêmes.

La contribution citoyenne ne saurait davantage être assimilée à une amende, quoi qu'elle y ressemble fortement, notamment en termes d'objectifs<sup>40</sup> et de critères, puisque l'amende est déterminée par le procureur de la République « en tenant compte des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction »<sup>41</sup>, quand la contribution citoyenne l'est « en fonction de la gravité des faits ainsi que des ressources et des charges de l'auteur des faits ». Ce rapprochement est une importante critique qui peut être faite à l'encontre de la loi du 8 avril 2021, qui ne correspond pas à l'esprit initial des mesures alternatives de l'article 41-1, et qui représente un risque pour les intérêts, voire pour les droits des mis en cause.

**Réponse à une convocation du maire en vue d'une transaction (article 41-1, 11°).** Depuis la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, pour les 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, ou en l'accomplissement d'un travail non-rémunéré (de 30 heures maximum), dont l'auteur bénéficie, depuis la loi du 8 avril, des dispositions du Code de la sécurité sociale sur les accidents du travail et les maladies professionnelles<sup>42</sup>.

Cette transaction, qui doit être homologuée par le procureur de la République (également par le juge compétent du tribunal de police, s'il s'agit d'un travail non rémunéré), est classiquement proposée par le maire<sup>43</sup>. Mais il peut désormais s'agir d'une initiative du procureur de la République, dans le cadre des alternatives aux poursuites de l'article 41-1 (11°). Celui-ci peut en effet, après avoir recueilli l'avis du maire, demander à l'auteur des faits de répondre à une convocation du maire en vue de conclure une transaction. Si l'auteur des faits ne se présente pas à la convocation ou si aucun accord n'est trouvé, le maire en informe le procureur de la République. Voilà encore de la proximité dans la réponse pénale : l'auteur des faits est incité à rencontrer l'élu local, pour envisager avec lui des mesures de réparation<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> V. encore, dans cette logique, la modification par la loi du 8 avril de l'art. 706-160 CPP pour permettre à l'Etat de mettre à disposition, le cas échéant gratuitement, d'associations (ou de fondations reconnues d'utilité publique, ou d'organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement) des biens immeubles dont il est devenu propriétaire à la suite d'une saisie, d'une confiscation ayant eu lieu lors d'une procédure pénale.

<sup>39</sup> Art. 132-20, al. 3 CP.

<sup>40</sup> La contribution citoyenne vise « le reclassement de l'auteur, en le rappelant aux conséquences de ses actes et en l'incitant à prendre conscience de ses obligations au sein de la société » (AN, proposition de loi n° 3427, exposé des motifs).

<sup>41</sup> Art. 132-20, al. 2 CP.

<sup>42</sup> Art. 412-8, 5° CSS.

<sup>43</sup> Art. 44-1 CPP (lequel est inchangé).

<sup>44</sup> Adde dans ce même sens : Circ. n° JUST2034764C du 15 décembre 2020.

Quant à la prescription de l'action publique, la mise en œuvre de cette transaction, au titre de l'article 41-1, suspend la prescription, son exécution au sens de l'article 44-1 l'interrompt puis l'éteint une fois terminée.

## **B. Extensions de la composition pénale (article 41-2)**

La composition pénale est retouchée de manière moins substantielle que les alternatives aux poursuites de l'article 41-1. Une mesure est modifiée (le travail non-rémunéré) ; une autre est créée (le stage de responsabilité parentale) ; enfin, un assouplissement supplémentaire du contrôle judiciaire (qui n'est qu'une forme de déjudiciarisation) est réalisé, au sujet des contraventions.

**Modification du travail non-rémunéré (article 41-2, 6°).** Dans le cadre de la composition pénale, il est classiquement permis au procureur de la République<sup>45</sup>, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer à une personne physique qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits<sup>46</sup>, notamment un travail non rémunéré au profit de la collectivité, pour une durée maximale qui passe, avec la loi du 8 avril 2021, de 60 à 100 heures. Le délai global dans lequel ce travail doit être accompli n'est pas modifié, il reste de six mois. Le travail d'intérêt général<sup>47</sup> (TIG), sur le modèle duquel le travail non rémunéré a été élaboré, avait lui-même été étendu avec la loi du 23 mars 2019, puisque sa durée maximale augmentait de 280 à 400 heures : « Il s'agit d'en alourdir la charge (...). Les magistrats ne doivent plus hésiter à opérer cette substitution par crainte que la réponse pénale ne soit pas à la hauteur de l'infraction », écrivait le Professeur Dreyer au sujet de cette peine alternative<sup>48</sup>. La même logique a poussé le législateur de 2021 à cette extension. Encore faudra-t-il trouver des établissements acceptant d'accueillir les personnes accomplissant un tel travail.

S'agissant du travail non-rémunéré comme du TIG, relevons un dévoiement potentiel : un tel travail pourra être effectué au profit d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public, mais également à titre expérimental, d'une personne morale de droit privé exerçant ses activités au sein de l'économie sociale et solidaire et poursuivant un but d'utilité sociale ou au profit d'une société exerçant une mission présentant des objectifs sociaux ou environnementaux<sup>49</sup>, sous l'égide de l'agence nationale du travail d'intérêt général<sup>50</sup>. De la sorte, des entreprises pourraient accueillir des condamnés dont elles profiteront du travail non-rémunéré, ce qui, « sur le plan concurrentiel et syndical, risque d'être diversement apprécié »<sup>51</sup>.

**Création du stage de responsabilité parentale (article 41-2, 17° ter).** La loi du 8 avril 2021 ajoute à l'arsenal des mesures pouvant être prononcées, la possibilité d' « Accomplir, le cas échéant à ses frais, un stage de responsabilité parentale ». La mesure peut déjà être prononcée au titre d'une alternative aux poursuites<sup>52</sup> : quel est l'intérêt de l'ajouter à l'arsenal des mesures de la composition ? Voilà un nouvel élément de confusion entre le contenu des mesures alternatives

<sup>45</sup> Directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée.

<sup>46</sup> Punis à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, ainsi que, le cas échéant, une ou plusieurs contraventions connexes.

<sup>47</sup> Art. 131-8 CP.

<sup>48</sup> E. Dreyer, Premières observations sur les peines dans la loi du 23 mars 2019 : Gaz. Pal. 2019, n° 17, p. 45.

<sup>49</sup> Décret n° 2019-1462 du 26 décembre 2019.

<sup>50</sup> Décret n° 2018-1098 du 7 décembre 2018. L'agence est relayée par une plateforme numérique (« TIG 360° »).

<sup>51</sup> E. Dreyer, art. préc.

<sup>52</sup> Art. 41-1, 2° CPP.

des articles 41-1 et 41-2<sup>53</sup>, alors que leur régime est passablement différent. Par ailleurs, en termes de légistique, on peut regretter que le législateur n'ait pas profité de cette occasion pour réunir dans un seul alinéa les différents stages et leur régime – effort qu'il a fait en 2019 pour les peines de stage<sup>54</sup>.

**Elargissement des cas de compositions pénales sans validation par le juge.** Dans le cadre de la composition pénale, lorsque l'auteur des faits donne son accord aux mesures proposées, le procureur de la République saisit par requête le président du tribunal aux fins de validation de la composition. Le magistrat saisi peut valider la composition pénale, ou refuser de le faire. Depuis la loi du 23 mars 2019, l'article 41-2 précise les motifs qui peuvent conduire le juge à refuser la validation (gravité des faits, circonstances de l'espèce, personnalité de l'intéressé, situation ou déclarations de la victime). Ces motifs rappellent ceux de la motivation de la peine : la composition s'en rapproche encore... Surtout, le président acquiert un pouvoir d'apprécier l'opportunité de la validation analogue à celui du président homologuant une proposition de CRPC. Mais le juge ne peut que valider (composition exécutoire) ou refuser de le faire (composition caduque) : il ne peut modifier la composition telle qu'elle lui a été soumise.

Inversant cette tendance, l'innovation majeure de la loi de 2019 fut de diminuer substantiellement le rôle du juge. En effet, lorsque, pour des faits punis d'une peine inférieure ou égale à trois ans, le procureur propose une amende n'excédant pas 3.000 euros ou le dessaisissement d'une chose dont la valeur n'excède pas cette somme, la composition pénale n'a plus à être validée par un magistrat du siège. L'idée est de simplifier sa mise en œuvre et donc d'augmenter le recours à cette mesure. Suivant cette logique, la loi du 8 avril 2021 étend logiquement cette hypothèse aux contraventions, qui n'étaient pas concernées par ce dispositif.

En revanche, la même loi restreint le champ d'application de cette composition sans validation, qui est déclarée inapplicable aux mineurs<sup>55</sup> : un magistrat du siège doit systématiquement se prononcer.

**Bilan.** Ainsi la validation d'un magistrat est de plus en plus souvent écartée, soit parce que les règles relatives à la composition le permettent dans les cas qui viennent d'être étudiés, soit parce que des mesures, classiquement apparentées à la composition, rentrent désormais dans le cadre du classement sous condition de l'article 41-1... La justice de proximité s'en trouve affectée : il y a peut-être proximité (mais pas nécessairement), mais la justice n'est-elle pas affaiblie, si le juge disparaît ?

D'ailleurs, dans sa décision ancienne relative à l'injonction pénale<sup>56</sup>, le Conseil constitutionnel retenait qu'une procédure alternative ne pouvait conduire à une réponse assimilable à une peine (en l'occurrence une amende) qu'à la condition qu'elle ait été validée par un juge. Mais dans sa décision du 21 mars 2019<sup>57</sup>, le Conseil constitutionnel assouplit ce principe, en admettant qu'un

<sup>53</sup> En ce sens : J. Leroy, Premier aperçu sur le renforcement de la justice de proximité et de la réponse pénale : JCP G 2021, 423.

<sup>54</sup> Art. 131-5-1 CP.

<sup>55</sup> Signalons à leur égard une dernière modification, plus anecdotique, de la composition pénale. Si elle prend la forme d'un stage, le procureur de la République fixe, le cas échéant, le montant des frais de stage pouvant être mis à la charge des représentants légaux du mineur (art. L. 422-4, al. 4 CJPM).

<sup>56</sup> Cons. const., 2 février 1995, n° 95-360 DC.

<sup>57</sup> Cons. const., 21 mars 2019, n° 2019-778 DC, § 252.

mode d'extinction de l'action publique pouvait être mis en œuvre en dehors de tout contrôle juridictionnel, à la condition de ne porter que sur les délits les moins graves (ceux pour lesquels l'emprisonnement encouru n'est pas supérieur à trois ans) et de ne comporter que des amendes de faible montant.

## II. La déjudiciarisation du prononcé des sanctions pénales : l'amende forfaitaire développée

**Amende forfaitaire et déjudiciarisation.** L'amende forfaitaire intègre également la logique de la déjudiciarisation, promue par les pouvoirs publics, puisqu'il s'agit d'une procédure quasiment administrative, voire uniquement administrative si aucune contestation n'est faite par le contrevenant. Ceci même si le juge peut en réalité réapparaître à la demande expresse de la personne concernée... En effet s'il refuse cette procédure, le contrevenant peut adresser soit une requête en exonération au stade de l'amende forfaitaire, soit une réclamation motivée au stade de l'amende forfaitaire majorée. Si le ministère public persiste dans sa volonté de poursuite, il est alors contraint de recourir à une autre procédure (citation devant le tribunal, ordonnance pénale). Dans ces conditions, la Cour de cassation a jugé que cette voie de poursuite respectait l'article 6 de la Convention européenne et notamment le droit d'accès à un tribunal<sup>58</sup>.

L'amende forfaitaire est mise en exergue depuis quelques années, notamment en ce qu'elle peut être appliquée aux délits<sup>59</sup>. Cependant, dans la logique d'une réponse pénale promise aux infractions les moins graves, c'est l'amende forfaitaire contraventionnelle qui fit l'objet de la loi du 8 avril 2021.

**Cas des contraventions de cinquième classe.** Les contraventions de cinquième classe font l'objet d'un dispositif minimal au regard des amendes forfaitaires. S'il est possible théoriquement d'y recourir depuis dix ans<sup>60</sup>, le législateur ne prévoyait pas quelles contraventions de cinquième classe étaient concernées... à défaut, aucune ne l'était. Un seul cas est désormais prévu, depuis le droit spécial de la crise sanitaire, s'agissant de la réitération de la violation des interdictions et obligations (dites de confinement)<sup>61</sup>. Cette amende forfaitaire est d'un montant de 200 euros<sup>62</sup>, majoré à 450 euros<sup>63</sup>. La loi du 8 avril 2021 vient réparer un oubli<sup>64</sup> : rien n'était prévu s'agissant de la possibilité de recourir au mécanisme de l'amende forfaitaire minorée, lorsque le contrevenant s'acquitte volontairement et rapidement de l'amende. Désormais, le nouvel article 529-2-1 du Code de procédure pénale dispose : « Lorsqu'il s'agit d'une contravention de cinquième classe ou lorsque le règlement le prévoit, l'amende forfaitaire est minorée si le contrevenant s'acquitte du montant de l'amende forfaitaire minorée soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit dans un délai de quinze jours à compter de la constatation de l'infraction ou, si l'avis de contravention est ultérieurement envoyé

<sup>58</sup> Cass. civ. 2<sup>e</sup>, 16 mai 2002 : *Bull. civ.* II, n° 98.

<sup>59</sup> Depuis la loi du 18 novembre 2016.

<sup>60</sup> Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011.

<sup>61</sup> Art. R. 48-1, II, 1° CPP, qui renvoie à l'article L. 3136-1 CSP (sauf à ce que le nombre de réitérations transforme l'infraction en délit).

<sup>62</sup> Art. R. 49, 6° CPP.

<sup>63</sup> Art. R. 49-7, 6° CPP.

<sup>64</sup> J.-B. Perrier, art. préc., n° 15.

à l'intéressé, dans un délai de quinze jours à compter de cet envoi. En cas de non-paiement de l'amende forfaitaire minorée dans les conditions prévues au premier alinéa, le contrevenant est redevable de l'amende forfaitaire. ». Cependant, le montant de l'amende forfaitaire minorée n'est pas encore précisé par l'article R. 49-9 du Code de procédure pénale, qui le fait uniquement pour les contraventions des classes 2 à 4 : tous les oublis n'ont donc pas été réparés...

### **III. La déjudiciarisation dans la mise en œuvre des sanctions pénales : le travail d'intérêt général facilité**

« Tu casses, tu ré pares. Tu salis, tu nettoies ». Cette règle simple, largement relayée par le ministère de la Justice, fait écho au TIG, lequel permet opportunément de faire la jonction entre délinquance du quotidien et justice de proximité. Ce dispositif est souvent retouché – la loi du 23 mars 2019 n'est entrée en vigueur, sur ce point, qu'en mars 2020 - souvent dans une perspective d'extension. De fait, la loi du 8 avril 2021 suit cette logique, en cherchant à accélérer la mise en œuvre du TIG, une fois que celui-ci a été prononcé<sup>65</sup>.

Ceci au profit d'une nouvelle forme de déjudiciarisation<sup>66</sup>. Ce sont les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) qui seront mobilisés – en espérant qu'ils puissent dégager pour temps pour cela (le Gouvernement vise 30.000 postes de TIG en 2022)... - moins les magistrats (notamment les juges d'application des peines - JAP).

Les modalités d'exécution de cette obligation seront dorénavant fixées par le DSPIP, sauf si le JAP décide d'exercer cette compétence.

C'est également au directeur du SPIP que revient le soin de fixer, après avis du procureur de la République et du JAP dans le ressort duquel se situe la structure d'accueil et après consultation de tout organisme public compétent en matière de prévention de la délinquance, la liste des TIG susceptibles d'être accomplis dans le département<sup>67</sup>. La pratique est ainsi confirmée, car c'était déjà les DSPIP qui instruisaient les demandes des employeurs désireux de proposer des TIG<sup>68</sup>.

La loi du 8 avril 2021 précise encore que le poste de travail choisi doit être adapté à la situation de la personne condamnée, et de nature à favoriser sa réinsertion sociale et professionnelle<sup>69</sup>.

Par ailleurs, les cas dans lesquels un examen médical préalable est obligatoire au regard notamment de la situation du condamné ou de la nature des travaux proposés relèveront d'un décret en Conseil d'Etat<sup>70</sup>. L'examen médical n'est donc plus systématique<sup>71</sup>. Il doit être utilisé

---

<sup>65</sup> Sur cette thématique, voir notamment : C. Mouhanna et M. Krickeberg, Le travail d'intérêt général – succès et obstacles au développement d'une mesure pénale, CESDIP-GIP Mission de recherche Droit et Justice, novembre 2020.

<sup>66</sup> E. Louan, La déjudiciarisation de la procédure de TIG : entre présupposés et occasions manquées : AJ Pénal 2021, p. 238 et s., auquel nous renvoyons notamment pour les statistiques commentées.

<sup>67</sup> Art. 131-36, 1° CP.

<sup>68</sup> En ce sens, le rapport du Sénat n° 352 du 10 février 2021.

<sup>69</sup> Art. 131-22 CP (version applicable depuis le 10 octobre 2021).

<sup>70</sup> Art. 131-36, al. 2 CP.

<sup>71</sup> Le Professeur Ribeyre (art. préc., n° 17) fait remarquer qu'à titre de comparaison, le Code du travail prévoit que les saisonniers employés pour moins de 45 jours sont en principe dispensés de l'examen.

pour savoir si le condamné n'est pas atteint d'une affection dangereuse pour les autres travailleurs et de s'assurer qu'il est médicalement apte au travail envisagé<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Art. R. 131-28 CP.