



...la proposition de loi

## AMÉLIORANT L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE DE PROXIMITÉ ET DE LA RÉPONSE PÉNALE

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

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

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

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

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

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

La référence à la « justice de proximité » avait suscité des interrogations : la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, dite « loi Perben I », avait en effet créé des juges de proximité, magistrats non professionnels chargés de traiter des litiges de faible importance (contraventions de la première à la quatrième classe et, en matière civile, litiges portant sur un montant ne dépassant pas 4 000 euros) mais ces juges de proximité ont été supprimés en juillet 2017. Il paraissait surprenant de vouloir recréer cette institution trois ans après qu'elle a disparu.

Entendu par la commission des lois du Sénat le 21 juillet 2020, le garde des sceaux, Éric Dupond-Moretti, a apporté « *une précision sémantique* ». Il a expliqué qu'il « *n'a jamais été question de rétablir ce qui a été supprimé en 2017, mais, à droit constant, avec les pléines possibilités offertes par la loi de programmation et de réforme pour la justice, de faire en sorte que la justice soit rendue au plus près de nos concitoyens. Cet objectif peut être atteint par la tenue d'audiences foraines en plus grand nombre, et, surtout, par l'utilisation effective des dispositions du*

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

*nouvel article L. 218-8 du code de l'organisation judiciaire* », qui permet aux chefs de cour d'attribuer des compétences matérielles supplémentaires à une chambre de proximité d'un tribunal judiciaire dans l'ensemble des matières civiles et pénales relevant de la compétence du tribunal judiciaire.

## B. SES PREMIÈRES TRADUCTIONS CONCRÈTES

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

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

Puis le ministère de la justice a diffusé auprès des chefs de juridiction une **circulaire, en date du 15 décembre 2020, relative à la mise en œuvre de la justice de proximité**. Cette circulaire invite à rapprocher les lieux d'audience du justiciable par le recours à la **justice foraine** et incite les délégués du procureur à se déplacer dans des enceintes de proximité, par exemple les maisons de la justice et du droit. Elle recommande la mise en place « *d'un continuum de prise en charge* » des victimes, complet et pluridisciplinaire sur le plan médical, psychologique, social et juridique, et une amélioration de l'accueil et de l'accès à l'information des usagers du service public de la justice. Face aux « *transgressions du quotidien* », l'autorité judiciaire est invitée à se montrer plus réactive et à utiliser davantage des outils tels que l'interdiction de paraître, ordonnée par le procureur de la République dans le cadre des alternatives aux poursuites, afin d'éloigner des délinquants d'un territoire, ou à développer les travaux non rémunérés (TNR) dans le cadre d'une composition pénale. Enfin, la circulaire souligne l'importance de développer et approfondir les relations partenariales avec les collectivités locales, le tissu associatif et les acteurs de terrain.

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

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

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

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

---

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

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

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

Concernant les alternatives aux poursuites, elle ouvre la possibilité au procureur de décider la confiscation d'un bien ou d'interdire à l'auteur des faits de rencontrer certaines personnes. Surtout, elle innove en créant une **contribution citoyenne**, qui pourrait être mise à la charge de l'auteur des faits et qui viendrait abonder le budget d'une association d'aide aux victimes. Cette disposition permettrait d'imposer une forme de sanction pécuniaire tout en revêtant une grande portée sur le plan pédagogique et symbolique.

#### Les associations d'aide aux victimes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sur proposition du rapporteur, la commission a également adopté un **amendement COM-8** qui élargit le champ de l'expérimentation, lancée à la fin de l'année 2019, qui a autorisé les employeurs de **l'économie sociale et solidaire** à proposer des TIG. Ces employeurs ne peuvent proposer dans le cadre de l'expérimentation des travaux non rémunérés. Pourtant, travaux d'intérêt général et travaux non rémunérés sont deux dispositifs très proches qui se distinguent seulement par le cadre juridique dans lequel ils sont prononcés : le TIG est une peine, tandis que le TNR fait partie des mesures pouvant être décidées dans le cadre d'une composition pénale. Il paraît donc logique que **l'expérimentation intègre les TNR** de manière à pouvoir en évaluer plus complètement les effets.

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

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

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

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



**François-Noël Buffet**  
Président de la  
commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Alain Marc**  
Rapporteur

Sénateur  
(Les Indépendants-  
République et Territoires)  
de l'Aveyron

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/  
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :  
[https://www.senat.fr/dossier-  
legislatif/pp120-161.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-161.html)