

*ESTUDO DO PROCEDIMENTO
DAS CONTRAVENÇÕES E DOS CRIMES
DE
PEQUENO POTENCIAL OFENSIVO
NO
DIREITO FRANCÊS*

São Paulo, fevereiro de 2001

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB

*ESTUDO DO PROCEDIMENTO DAS CONTRAVENÇÕES DOS
CRIMES DE PEQUENO POTENCIAL OFENSIVO NO DIREITO
FRANCÊS*

*Estudos para a alteração do Código de Processo Penal
Dec. Lei nº 3689, de 03 de outubro de 1941*

Brasília, DF, fevereiro de 2001

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB

Gabinete da Presidência

Brasília, 06 de março de 2001

Senhor Presidente,

Pelo presente, passo às mãos de Vossa Excelência o material relativo ao Estudo do Procedimento das Contravenções e dos Crimes de Pequeno Potencial Ofensivo no Direito Francês.

Esclareço que o material foi enviado através do Colega ALAIN LORIEUX, 1º Presidente da Corte de Apelação d'Angers (Loire/Maine) e do Procurador Geral da República junto à Corte de Apelação d'Angers, MICHEL SABOURAULT.

O trabalho de reunião dos textos coube ao Colega, Desembargador Antônio Rulli Júnior, com seleção de leis, de doutrina e de jurisprudência.

A tradução do material esteve a cargo da Advogada e Professora Maria Diva Fairbanks Pinheiro Cacciaguerra, tradutora pública juramentada.

Completamos, assim, o estudo para alteração do Código de Processo Penal, referente à idéia de Juizado de Instrução, com o qual também colaboram os Colegas Antônio Luiz Chaves Camargo e Marco Antônio Marques da Silva.

O Direito Francês oficializa as práticas inovadoras, em matéria de alternativas para as ações (artigo 41.1 do novo Código de Processo Penal Francês), criando um novo procedimento: a composição penal (artigo 41.2 do novo Código de Processo Penal Francês, lei nº 99-515, de 23 de junho de 1999).

Estaria aí uma resposta satisfatória para o problema decorrente das audiências e dos meios de jurisdição?

Esta é a pergunta que alguns juristas franceses fazem.

Creio que o sistema reforçará a eficácia do procedimento penal.

Aproveito a oportunidade para externar os votos de alta estima e consideração.

Antonio Carlos Viana Santos
Presidente

Excelentíssimo Senhor
Ministro **CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO**
DD Presidente do Supremo Tribunal Federal
Brasília, DF

ÍNDICE

- I) Projeto de Lei
- II) Procedimentos Investigatórios
- III) Diário Oficial da República Francesa – Lei nº99-515, de 23/07/199
- IV) Simplificação do Procedimento aplicável às contravenções (Comentário a lei nº72-5, de 03/01/1972)
- V) Simplificação do Procedimento em matéria de contravenção
- VI) Procedimento Simplificado ou Adaptação do Procedimento de despacho Penal para o Direito Francês
- VII) Consagração do “plea bargaining” à francesa: A composição penal instituída pela lei nº99-515, de 23/06/199
- VIII) A composição penal: uma tentativa frustrada
- IX) Uma reforma à moda de Janus
- X) Ilustração e defesa da contravenção
- XI) Julgamento das contravenções
- XII) Fundamentos das multas prefixadas por infração ao Código Rodoviário
- XIII) Contravenção na era eletrônica (Multa prefixada e selo multa)

Proposta da **AMB** apresentada ao Ministro **CARLOS VELLOSO**, Presidente do Supremo Tribunal Federal (referente a idéia de Juizado de Instrução, optou-se, ao menos por ora, pela adoção do procedimento em pauta)

PROJETO DE LEI

Dá nova redação ao Título II, do Livro I, do Código de Processo Penal (Dec.Lei no. 3.689, de 03 de outubro de 1941 e outras providências).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1° - O Título II, do Livro I, do Código de Processo Penal (Decreto-lei no. 3.689, de 03 de outubro de 1941), passa a ter a seguinte redação:

Art. 4° - A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais

Parágrafo único : a competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

Art. 5° - nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado :

I - pela autoridade judiciária, quando tiver notícia da prática do crime.

II – por requerimento da autoridade judiciária ou do Ministério Público, do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

Par. 1º - qualquer pessoa que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, ou ao Ministério Público, para apuração, instaurando-se o inquérito policial, se for o caso.

Par. 2º - Nos crimes de ação pública que depender de representação, o inquérito policial ou o processo não poderá sem ela ser iniciado.

Par. 3º - Nos crimes de ação privada, a autoridade policial poderá auxiliar na apuração dos fatos, quando expressamente requerido por quem tenha qualidade para intentá-la.

Par. 4º - A autoridade policial poderá deixar de instaurar o inquérito policial, quando verificar a irrelevância penal do fato, ou o mesmo não configurar ilícito penal.

Par. 5º - Nas hipóteses do parágrafo anterior, os elementos do Boletim de Ocorrência, com a justificativa da autoridade policial, serão encaminhado ao Ministério Público, para análise, podendo ser requisitada a instauração de inquérito policial.

Par. 6º - Sempre que possível, o requerimento a que se refere o inciso II deste artigo conterà : a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;

b) as características do indiciado e as razões de convicção ou de presunção ser ele o autor da infração;

c) a indicação de testemunhas, com informes que possam identificá-las e notificá-las.

Art. 7º - Ao tomar conhecimento da prática de infração penal, tratando-se de crime de ação pública, a autoridade policial deverá:

I – dirigir-se ao local, providenciando para que não se altere o estado e conservação das coisas, enquanto necessário para apuração de elementos indispensáveis à investigação.

II – apreender os objetos e instrumentos que tiverem relação com o fato;

III – colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;

IV – determinar a realização de exame de corpo de delito e outras perícias, se for o caso.

VI – qualificar e identificar o indiciado, com todas as suas características, inclusive datiloscópicas, nos termos da lei.

Art. 8º - Os elementos apurados no inquérito policial serão remetidos ao Ministério Público para exame que poderá:

a) oferecer a denúncia, quando entender relevante penalmente o fato.

b) Determinar o arquivamento, quando não for caso de ação penal.

c) Requerer novas diligências à autoridade policial, para esclarecimento de fatos controversos;

d) Ouvir o indiciado, vítima e testemunhas, oralmente, para esclarecer fatos obscuros.

Par. Único – a oitiva do indiciado, vítima e testemunhas não será levada a termo, servindo, apenas, para fundamentar a denúncia, ou o arquivamento do inquérito policial.

Art. 9º - No caso de prisão em flagrante, será observado o disposto no Capítulo II, do Título IX, deste Livro.

Par. Único – Lavrado o flagrante e expedida a nota de culpa, as peças, e demais elementos apurados, serão remetidas ao Ministério Público, para as providências que entender necessárias.

Art. 10 - Até o recebimento da denúncia, caberá ao representante do Ministério Público orientar as investigações e requisitar diligências à autoridade policial.

Art. 11 - Fica revogado o artigo 28 do Código de Processo Penal.

Art.12 - O artigo 61 da lei 9.099/95 passa a ter a seguinte redação : art. 61 – “consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais, os crimes que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois)anos e os crimes patrimoniais praticados sem violência à pessoa. ”

Art. 13 – O artigo 181 do Código de Processo Penal passa a ter a seguinte redação: “ O defensor do acusado poderá reperguntar, e, após, o Ministério Público, no interrogatório perante a autoridade judiciária ”.

Art. 14 – Acrescenta-se o seguinte parágrafo único ao artigo 181 do Código de Processo Penal : “Na citação o acusado será cientificado da possibilidade de comparecer com defensor de sua confiança, devendo ser nomeado *ad hoc*, caso seja alegada a impossibilidade de constituir defensor, nomeando-se definitivo para os demais atos do processo ”.

São Paulo, 22 de outubro de 2.000.

Excelentíssimo Senhor
Ministro CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO
DD. Presidente do Supremo Tribunal Federal

Conforme contato mantido e solicitação de Vossa Excelência, tenho a honra de encaminhar pontos referentes aos Procedimentos Investigatórios em alguns países, visando sua elevada análise.

Aproveito a oportunidade para reiterar protestos de elevada estima e distinta consideração.

Juiz MARCO ANTONIO MARQUES DA SILVA
Diretor de Cidadania e Direitos Humanos da AMB

PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS

A Constituição de 1988, estabelece no seu artigo 1º a dignidade da pessoa como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A garantia do respeito aos direitos fundamentais torna-se expressa quando a Constituição afirma no seu artigo 5º, XXXV, que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário. É

certo que a natural inclinação do Estado ao abuso do poder, especialmente pelo seu Poder Executivo, diminui de modo inversamente proporcional, na medida em que as portas do Poder Judiciário estão abertas aos cidadãos e a seus reclamos.

É ao poder jurisdicional que incumbe assegurar o cumprimento das normas constitucionais, mantendo sempre o curso do poder estatal em direção a proteção da dignidade da pessoa humana.

A jurisdição, como uma função substitutiva visa, essencialmente, a pacificação dos interesses, expressos em conflitos de natureza civil, penal, constitucional, etc., buscando facilitar e garantir a vida em sociedade.

No campo da Justiça Penal, os fundamentos e princípios constitucionais a ela aplicáveis, muito embora inexista a hierarquia entre os preceitos constitucionais relacionados com os direitos e garantias individuais, avultam em importância, porque têm como objetivo a proteção do direito de liberdade do indivíduo.

O que caracteriza o processo acusatório é a prévia existência de uma acusação. A par dessa característica, que é a essencial, a acusação será exercitada e sustentada por um órgão diferente e independente daquele que encarregado de proferir a sentença (sistema acusatório formal). Essa imparcialidade não impedirá, porém, que o juiz contribua com as partes na atividade probatória buscando a verdade judicial. O limite do juiz, para que não comprometa a sua imparcialidade, é o respeito ao objeto do processo, que não pode ser por ele modificado.

No que diz respeito aos procedimentos investigatórios, com seus atos dirigidos por Delegados de Polícia, como no Brasil, ou por membros do Ministério Público ou Juizes, com ou sem juizados de instrução, temos alguns exemplos interessantes de anotação em outros países:

1) Na República da China, em seu Código, de Processo Criminal (tradução inglesa da Câmara Municipal de Shanghai), na Seção 1, a partir do art. 207, que trata da persecução, começando "*notitia criminis*", tem-se a "*preliminary investigation*", ou seja, o procedimento da investigação

preliminar, nos moldes do nosso inquérito policial, pois não pode haver ação penal e principalmente condenação sem os elementos sensíveis da prova;

2) Na Alemanha, em sua Ordenação Processual Penal, existe o chamado processo de investigação ou procedimento preparatório (“*vorbereitendes verfahren*”), como verdadeiro inquérito, para embasar a ação penal;

3) Na Espanha, em sua “*Ley de Enjuiciamiento Criminal*” (Código de Processo Penal), de 14.09.1881, modificada e atualizada por várias leis orgânicas, até 28 de dezembro de 1988, encontram-se os objetivos da Polícia Judiciária nos arts. 282 e seguintes, 492 e seguintes e 786, além de inúmeros outros, verificando-se que à polícia competem as “*diligencias de prevención*” (art. 284), que são atos necessários à instrução criminal posterior;

4) Em Portugal, onde até recentemente o procedimento apuratório de crimes conhecia-se como corpo de delito ou instrução preparatória, o atual Código de Processo Penal Português, aprovado pelo Decreto-lei nº 78/87 de 17.02.1987, promulgado em 29.12.1987, pelo presidente Mário Soares e referendado pelo primeiro-ministro Cavaco e Silva, instituiu o inquérito, no título 2, Capítulo 1, art. 262 e seguintes, e que é dirigido pelo MP (como o inquérito policial brasileiro é dirigido pelo delegado de polícia), assistido pela Polícia Criminal (Polícia Judiciária Portuguesa).

5) na França, o “*Code de Procédure Pénale*” (Código de Processo Penal) traz a Polícia Judiciária no Capítulo Primeiro (artigo 12 e seguintes) e no Capítulo Segundo (art. 75), competindo-lhe “*la recherche de police*” (investigação de polícia), nos termos do art. 14, e, sob orientação do procurador da República, deverão os oficiais da PJ e seus agentes proceder à “*L’enquête préliminaire*”, um procedimento apuratório preliminar, lembrando o inquérito;

6) no México, como ensina o professor García Ramirez (“Curso de Derecho Procesal Penal”, Porrúa, 1974, p. 332), tem-se a “*averiguación previa*”, etapa procedimental em que o MP pratica diligências e realiza investigações de Polícia Judiciária, verificando se aí, sem dúvida, um

verdadeiro inquérito preparatório da ação penal; e, além disso, o “*Código de Procedimientos Penales para El Distrito Federal*” (Código de Processo Penal para o Distrito Federal), no Título Segundo (arts. 94 e seguintes), estabelece que, “para comprovação do delito e de suas circunstâncias”, a Polícia Judiciária deverá elaborar “*un acta*”, registro de tudo que se relacione ao crime, antes da ação;

7) na Argentina, em seu “*Código de Procedimientos en Materia Penal*”, no Título II (arts. 178 e seguintes), encontra-se o Sumário ou “*Prevención del Sumario*”, para “comprovar a existência de um fato punível penalmente, reunir suas circunstâncias e descobrir seus autores”, que é de competência do juiz, mas pode, pelos arts. 184 e 185, ser objeto de intervenção da polícia nas investigações.

Logo, por esses breves registros, verifica-se que em muitos países do mundo há procedimentos investigatórios feitos pela Polícia Judiciária, embora, por vezes, dirigidos por membros do MP ou por juízes, praticando atos que, no Brasil são de competência do delegado de polícia (com base na Constituição Federal, no Código de Processo Penal e em várias leis especiais), porque, se não houvesse ato probatório escrito da persecução penal, decorrente da apuração das infrações penais, a Justiça Criminal teria que se louvar apenas na palavra do policial.

DIÁRIO OFICIAL DA REPÚBLICA FRANCESA

24 de junho de 1999

LEIS

LEI n° 99-515 do dia 23 de junho de 1999 reforçando a eficácia
do procedimento penal (1)

NOR: JUSX9800051L

A Assembléia nacional e o Senado adotaram,

O Presidente da República promulga a lei cujo teor se
segue:

CAPÍTULO I°

Disposições relativas às alternativas para as ações e composição
penal.

Artigo 1°

O artigo 41-1 do código de processo penal torna-se o artigo
41- 4 e após o artigo 41, insere-se três artigos – 41-1, 41-2, 41-
3, redigidos desse modo:

“Art. 41-1.- Considerando que uma certa medida é capaz de
garantir a reparação do dano causado à vítima, de concluir a
contenda resultante da infração ou de contribuir para a
reabilitação do autor dos fatos, o promotor pode antes de decidir
pela ação pública, diretamente ou por delegação:

“ 1º Advertir o autor dos fatos sobre suas obrigações resultantes da lei;

“ 2º Orientar o autor dos fatos para que procure uma assistência sanitária, social ou profissional;

“ 3º Solicitar do autor dos fatos a regularização de sua situação em relação à lei ou aos regulamentos;

“ 4º Solicitar do autor dos fatos a reparação dos danos causados;

“ 5º Providenciar, com a concordância das partes, uma mediação entre o autor e a vítima.

“O procedimento previsto no presente artigo suspende a prescrição da ação pública.

“art. 41-2 – O promotor, desde que ação pública não tenha sido acionada, pode propor diretamente ou através de pessoa habilitada, uma composição penal, a uma pessoa maior de idade, que reconhece ter cometido um ou vários delitos previstos nos artigos 222-11, 222-13 (1º a 10º), 222-16, 222-17, 222-18 (1ª alínea), 227-3 a 227-7, 227-9 a 227-11, 311-3, 313-5, 314-5, 314-6, 322-1, 322-2, 322-12 a 322-14, 433-5 a 433-7 e 521-1 do código penal, nos artigos 28 e 32 (2º) do decreto-lei de 18 de abril de 1939 que define o regime dos materiais de guerra, armas e munições, no artigo L. 1º do código rodoviário e no artigo 628 do código de saúde pública, que consiste em uma ou várias das medidas seguintes:

“ 1º Pagar uma multa de composição à Fazenda pública. O montante dessa multa de composição, que não pode ser superior a

25000 francos, nem à metade do máximo da multa incorrida, é determinado em função da gravidade dos fatos, dos recursos e encargos da pessoas. O pagamento pode ser parcelado, segundo registro de pagamento determinado pelo promotor, dentro de um período que não exceda um ano;

“2º Renunciar, em proveito do Estado, à coisa que serviu ou que estava destinada a cometer a infração ou a seu produto;

“3º Confiar, ao cartório do tribunal de grande instância, a carteira de habilitação ou a licença de caçar, por um período máximo de quatro meses;

“4º Executar, em proveito da coletividade, um trabalho não remunerado por uma duração máxima de sessenta horas, dentro de um prazo que não poder ser superior a seis meses;

“ Quando a vítima é identificada, e a menos que o autor dos fatos justifique a reparação dos danos causados, o promotor deve lhe propor também, o ressarcimento dos prejuízos causados pela infração, dentro de um prazo que não pode ser superior a seis meses. O promotor informa a vítima sobre a proposta.

“ A proposta de composição penal, que emana do promotor, pode ser levada ao conhecimento do autor dos fatos através de um oficial da polícia judiciária, tornando-se objeto de uma decisão escrita e assinada pelo magistrado, que determina a natureza e o

quantum das medidas propostas, e é anexada ao processo. Sob pena de nulidade, essa proposta não pode intervir durante a fase em que o autor dos fatos está à disposição da polícia para averiguação.

“ A composição penal pode ser proposta no tribunal ou casa de detenção.

“A pessoa a quem se propõe uma composição penal, é informada sobre a possibilidade de ser assistida por um advogado, antes de concordar com a proposta do promotor. Tal acordo é lavrado nos autos e uma cópia lhe é entregue.

“Quando o autor dos fatos concorda com as medidas propostas, o promotor requer do presidente do tribunal, a validação da composição. O promotor informa o autor dos fatos e a vítima, caso seja necessário. O presidente do tribunal pode proceder à inquirição das partes, assistidos, se for preciso, de seus advogados. Os interessados podem ser ouvidos, se assim o desejarem. Se esse magistrado der um despacho que valide a composição, as medidas decididas são postas em execução. Caso contrário, a proposta caduca. A decisão do presidente do tribunal que é notificada ao autor dos fatos e se necessário, à vítima, não é suscetível de recurso.

“ Se a pessoa não aceitar a composição ou se, após ter concordado, não a cumpre integralmente, ou se o pedido de validação previsto pela alínea precedente for rejeitado, o

promotor pondera sobre o seguimento a ser dado ao processo. Em caso de ações e de condenação, considera-se, desde que necessário, o trabalho realizado e as quantias já pagas pela pessoa.

“ A prescrição da ação pública é suspensa, desde a dia em que o promotor propõe a composição penal até a data de vencimento dos prazos estipulados para seu cumprimento.

“ O cumprimento da composição penal extingue a ação pública, mas não anula o direito da parte civil de remeter citação direta perante o tribunal correcional, nas condições previstas no presente código. Neste caso, o tribunal só estatui sobre os interesses civis, considerando os autos do processo, que é apresentado, por ocasião do debate.

“ As modalidades de aplicação do presente artigo são estabelecidas por decreto em Conselho de Estado.”

“ Art. 41-3. – O procedimento de composição penal é também aplicável nos casos de violência ou de degradações contravencionais.

“ A quantia máxima da multa de composição não pode exceder 5 000 francos, nem a metade da multa incorrida, a duração da retenção da carteira de habilitação ou licença de caça, não pode passar de dois meses e a duração do trabalho não

remunerado não pode ser superior a trinta horas, dentro de um prazo máximo de três meses.

" O requerimento para validação é levado perante o juiz de instância."

Artigo 2

A última alínea do artigo 41 do mesmo código é suprimida

Artigo 3

- I - Na penúltima alínea do artigo L. 11-1 do código rodoviário, após as palavras: "multa prefixada", são inseridas as palavras: " o cumprimento de uma composição penal".
- II - A penúltima alínea (7ª) do artigo L.30 do mesmo código é completada pelas palavras: " como o cumprimento de uma composição penal".
- III - Na primeira alínea do artigo L.32 do mesmo código, após as palavras: " às condenações judiciais," estão incluídas as palavras: " às composições penais,".

- IV - A terceira alínea (1ª) do mesmo artigo é completada pelas palavras: “ para as composições penais, a contar do dia em que a medida é cumprida;”.

Artigo 4

A primeira frase da última alínea do artigo 6 do código de processo penal é completada pelas palavras: “ou pelo cumprimento de uma composição penal”.

Artigo 5

- I - A última alínea do artigo 1º da lei nº 91-647 de 10 de julho de 1991 a respeito da assistência jurídica é completada pelas palavras: “ e da composição penal”.
- II- A intitulação da terceira parte da mesma lei é completada pelas palavras: “ e da composição penal”.
- III- Na primeira alínea do artigo 64-2 da mesma lei, as palavras: “ na sétima alínea do artigo 41” são substituídas pelas palavras: “ no 5ª do artigo 41-1 e nos artigos 42-2 e 42-3”.

Artigo 6

Está incluído, após o artigo 809 do código de processo penal, um artigo 809-1, assim redigido :

“ Art. 809-1. – Para a aplicação do artigo 41-2, as referências aos artigos 28 e 32 (2ª) do decreto-lei de 18 de abril de 1939, determinando o regime dos materiais de guerra, armas e munições e ao artigo L. 1ª do código rodoviário são substituídas pelas referências às disposições aplicáveis, localmente, em matéria de tráfego rodoviário, que reprimem a direção de veículos em estado de alcoolismo ou de embriaguez explícita.”

CAPÍTULO II

Disposições relativas à competência do juiz único em matéria correcional

Artigo 7

- I – Na terceira alínea do artigo 398 do código de processo penal, insere-se, após as palavras: “ no artigo 398-1”, as palavras: "salvo se a pena incorrida, tendo em vista o estado de reincidência legal do acusado, seja superior a cinco anos de prisão”.
- II – O artigo 398-2 do mesmo código é completado pela alínea assim redigida:

“ O tribunal correcional, ao deliberar sobre a composição prevista pela terceira alínea do artigo 398 pode (se a complexidade dos fatos o justifica) decidir, de ofício a pedido das partes ou do ministério público, remeter o caso perante o tribunal correcional deliberando nas condições previstas na primeira alínea do mesmo artigo. As disposições da alínea que antecede não serão portanto aplicáveis. Esta decisão constitui uma medida de administração judiciária que não é suscetível de recurso.”

CAPÍTULO III

Disposições relativas ao julgamento das contravenções

Artigo 8

O artigo 525 do código de procedimento penal é assim modificado:

1º Na segunda alínea, acrescenta-se, após as palavras: “ seja a condenação a uma multa”, as palavras: “ assim como, caso seja necessário, a uma ou a várias penas complementares incorridas”;

2º Na terceira alínea, as palavras: “ ou outras sanções que não sejam multas devam, eventualmente, ser pronunciadas” são suprimidas.

Artigo 9

- I - A intitulação da seção 1 do capítulo II bis do título III do livro II do mesmo código está assim redigida:
“ Disposições aplicáveis a certas contravenções”.

- II - Na primeira alínea do artigo 529 do mesmo código, as palavras: “ para as contravenções das quatro primeiras classes à regulamentação dos transportes rodoviários, ao código de seguros, no que diz respeito ao seguro obrigatório dos veículos terrestres motorizados e seus reboques e semi reboques e à regulamentação dos parques nacionais e reservas naturais, que são reprimidas somente com uma pena de multa” são substituídas pelas palavras: “ Para as contravenções das quatro primeiras classes cuja lista é estabelecida por decreto em Conselho de Estado”.

- III - O artigo 529- 6 do mesmo código é revogado.
No artigo 529-7 do mesmo código, as palavras: “ previstas pelo artigo 529-6” são substituídas pelas palavras: “ cuja lista é estabelecida por decreto em Conselho de Estado”.

- IV- As disposições do presente artigo entrarão em vigor na data de publicação do decreto em Conselho de Estado previsto no II.

LOIS

**LOI n° 99-515 du 23 juin 1999
renforçant l'efficacité de la procédure pénale (1)**

NOR: JUSX9800051L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I^{er}

**Dispositions relatives aux alternatives aux poursuites
et à la composition pénale**

Article 1^{er}

L'article 41-1 du code de procédure pénale devient l'article 41-4 et il est inséré, après l'article 41, trois articles 41-1 à 41-3 ainsi rédigés :

« Art. 41-1. — 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, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, directement ou par délégation :

« 1° Procéder au rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi ;

« 2° Orienter l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ;

« 3° Demander à l'auteur des faits de régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements ;

« 4° Demander à l'auteur des faits de réparer le dommage résultant de ceux-ci ;

« 5° Faire procéder, avec l'accord des parties, à une mission de médiation entre l'auteur des faits et la victime.

« La procédure prévue au présent article suspend la prescription de l'action publique.

« Art. 41-2. — Le procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, peut proposer, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée, une composition pénale à une personne majeure qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits prévus par les articles 222-11, 222-13 (1° à 10°), 222-16, 222-17, 222-18 (premier alinéa), 227-3 à 227-7, 227-9 à 227-11, 311-3, 313-5, 314-5, 314-6, 322-1, 322-2, 322-12 à 322-14, 433-5 à 433-7 et 521-1 du code pénal, par les articles 28 et 32 (2°) du décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, par l'article L. 1^{er} du code de la route et par l'article L. 628 du code de la santé publique, qui consiste en une ou plusieurs des mesures suivantes :

« 1° Verser une amende de composition au Trésor public. Le montant de cette amende de composition, qui ne peut excéder ni 25 000 F ni la moitié du maximum de l'amende encourue, est fixé en fonction de la gravité des faits ainsi que des ressources et des charges de la personne. Son versement peut être échelonné, selon un échéancier fixé par le procureur de la République, à l'intérieur d'une période qui ne peut être supérieure à un an ;

« 2° Se dessaisir au profit de l'Etat de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou qui en est le produit ;

« 3° Remettre au greffe du tribunal de grande instance son permis de conduire ou son permis de chasser, pour une période maximale de quatre mois ;

« 4° Effectuer au profit de la collectivité un travail non rémunéré pour une durée maximale de soixante heures, dans un délai qui ne peut être supérieur à six mois.

« Lorsque la victime est identifiée, et sauf si l'auteur des faits justifie de la réparation du préjudice commis, le procureur de la République doit également proposer à ce dernier de réparer les dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à six mois. Il informe la victime de cette proposition.

« La proposition de composition pénale émanant du procureur de la République peut être portée à la connaissance de l'auteur des faits par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire. Elle fait alors l'objet d'une décision écrite et signée de ce magistrat, qui précise la nature et le quantum des mesures proposées et qui est jointe à la procédure. A peine de nullité, cette proposition ne peut intervenir pendant la durée de la garde à vue de l'auteur des faits.

« La composition pénale peut être proposée dans une maison de justice et du droit.

« La personne à qui est proposée une composition pénale est informée qu'elle peut se faire assister par un avocat avant de donner son accord à la proposition du procureur de la République. Ledit accord est recueilli par procès-verbal. Une copie de ce procès-verbal lui est transmise.

« 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 procureur de la République informe de cette saisine l'auteur des faits et, le cas échéant, la victime. Le président du tribunal peut procéder à l'audition de l'auteur des faits et de la victime, assistés, le cas échéant, de leur avocat. Les auditions sont de droit si les intéressés le demandent. Si ce magistrat rend une ordonnance validant la composition, les mesures décidées sont mises à exécution. Dans le cas contraire, la proposition devient caduque. La décision du président du tribunal, qui est notifiée à l'auteur des faits et, le cas échéant, à la victime, n'est pas susceptible de recours.

« Si la personne n'accepte pas la composition ou si, après avoir donné son accord, elle n'exécute pas intégralement les mesures décidées ou, si la demande de validation prévue par l'alinéa précédent est rejetée, le procureur de la République apprécie la suite à donner à la procédure. En cas de poursuites et de condamnation, il est tenu compte, le cas échéant, du travail déjà accompli et des sommes déjà versées par la personne.

« La prescription de l'action publique est suspendue entre la date à laquelle le procureur de la République propose une composition pénale et la date d'expiration des délais impartis pour exécuter la composition pénale.

« L'exécution de la composition pénale éteint l'action publique. Elle ne fait cependant pas échec au droit de la partie civile de délivrer citation directe devant le tribunal correctionnel dans les conditions prévues au présent code. Le tribunal ne statue alors que sur les seuls intérêts civils, au vu du dossier de la procédure qui est versé au débat.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

« Art. 41-3. — La procédure de composition pénale est également applicable en cas de violences ou de dégradations contraventionnelles.

« Le montant maximum de l'amende de composition ne peut alors excéder 5 000 F ni la moitié du maximum de l'amende encourue, la durée de la remise du permis de conduire ou du permis de chasser ne peut dépasser deux mois et la durée du travail non rémunéré ne peut être supérieure à trente heures, dans un délai maximum de trois mois.

Doc 14

« La requête en validation est portée devant le juge d'instance. »

Article 2

Le dernier alinéa de l'article 41 du même code est supprimé.

Article 3

I. — Dans l'avant-dernier alinéa de l'article L. 11-1 du code de la route, après les mots : « amende forfaitaire », sont insérés les mots : « , l'exécution d'une composition pénale ».

II. — L'avant-dernier alinéa (7°) de l'article L. 30 du même code est complété par les mots : « ainsi que de l'exécution d'une composition pénale ».

III. — Dans le premier alinéa de l'article L. 32 du même code, après les mots : « aux condamnations judiciaires », sont insérés les mots : « aux compositions pénales ».

IV. — Le troisième alinéa (1°) du même article est complété par les mots : « pour les compositions pénales, à compter du jour où la mesure est exécutée ; ».

Article 4

La première phrase du dernier alinéa de l'article 6 du code de procédure pénale est complétée par les mots : « ou par l'exécution d'une composition pénale ».

Article 5

I. — Le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est complété par les mots : « et de la composition pénale ».

II. — L'intitulé de la troisième partie de la même loi est complété par les mots : « et de la composition pénale ».

III. — Dans le premier alinéa de l'article 64-2 de la même loi, les mots : « au septième alinéa de l'article 41 » sont remplacés par les mots : « au 5° de l'article 41-1 et aux articles 42-2 et 42-3 ».

Article 6

Il est inséré, après l'article 809 du code de procédure pénale, un article 809-1 ainsi rédigé :

« Art. 809-1. — Pour l'application de l'article 41-2, les références aux articles 28 et 32 (2°) du décret-loi du 18 avril 1959 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions et à l'article L. 1^{er} du code de la route sont remplacées par les références aux dispositions applicables localement qui répriment la détention ou le port d'arme et aux dispositions applicables localement en matière de circulation routière qui répriment la conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou en état d'ivresse manifeste. »

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la compétence du juge unique en matière correctionnelle

Article 7

I. — Au troisième alinéa de l'article 398 du code de procédure pénale, il est inséré, après les mots : « à l'article 398-1 », les mots : « sauf si la peine encourue, compte tenu de l'état de récidive légale du prévenu, est supérieure à cinq ans d'emprisonnement ».

II. — L'article 398-2 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le tribunal correctionnel siégeant dans sa composition prévue par le troisième alinéa de l'article 398 peut, si la complexité des faits le justifie, décider, d'office ou à la demande des parties ou du ministère public, de renvoyer l'affaire devant le tribunal correctionnel siégeant dans les conditions prévues au premier alinéa du même article. Les dispositions de l'alinéa qui précède ne sont alors pas applicables. Cette décision constitue une mesure d'administration judiciaire qui n'est pas susceptible de recours. »

CHAPITRE III

Dispositions relatives au jugement des contraventions

Article 8

L'article 525 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, il est ajouté, après les mots : « soit condamnation à une amende », les mots : « ainsi que, le cas échéant, à une ou plusieurs des peines complémentaires encourues » ;

2° Au troisième alinéa, les mots : « ou que des sanctions autres que l'amende devraient éventuellement être prononcées » sont supprimés.

Article 9

I. — L'intitulé de la section 1 du chapitre II *bis* du titre III du livre II du même code est ainsi rédigé :

« Dispositions applicables à certaines contraventions »

II. — Au premier alinéa de l'article 529 du même code, les mots : « Pour les contraventions des quatre premières classes à la réglementation des transports par route, au code des assurances en ce qui concerne l'assurance obligatoire des véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques et semi-remorques et à la réglementation sur les parcs nationaux et les réserves naturelles qui sont punies seulement d'une peine d'amende » sont remplacés par les mots : « Pour les contraventions des quatre premières classes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ».

III. — L'article 529-6 du même code est abrogé.

A l'article 529-7 du même code, les mots : « prévues par l'article 529-6 » sont remplacés par les mots : « dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ».

IV. — Les dispositions du présent article entreront en vigueur à la date de publication du décret en Conseil d'Etat prévu au II.

Article 10

L'article 540 du même code est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, après les mots : « au procureur de la République », sont insérés les mots : « , au procureur général » ;

2° Le dernier alinéa est supprimé.

CHAPITRE IV

Dispositions concernant le déroulement des procédures pénales

Section 1

Dispositions concernant les enquêtes

Article 11

Le deuxième alinéa de l'article 53 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« L'enquête de flagrance menée à la suite de la constatation d'un crime ou d'un délit flagrant ne peut se poursuivre pendant plus de huit jours. »

Article 12

I. — Au premier alinéa de l'article 60 et au premier alinéa de l'article 77-1 du même code, les mots : « qui ne peuvent être différés » sont supprimés.

II. — L'article 60 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les personnes désignées pour procéder aux examens techniques ou scientifiques peuvent procéder à l'ouverture des scellés. Elles en dressent inventaire et en font mention dans un rapport établi conformément aux dispositions des articles 165 et 166. Elles peuvent communiquer oralement leurs conclusions aux enquêteurs en cas d'urgence. »

**PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO
OU ADAPTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE DESPACHO PENAL
PARA O DIREITO FRANCÊS.**

Gaz. Pal. de 27 de abril de 1972.

Introdução.

Primeira Parte:

**Procedimento simplificado e despacho penal de
Alsace-Lorraine.**

A- Campo de Aplicação do procedimento simplificado.

- 1) Contravenções submetidas ao procedimento.
- 2) Sanções aplicáveis.

B- Funcionamento do procedimento simplificado.

- 1) Procedimento é facultativo.
- 2) Função do ministério público.

Introdução

A lei nº 72-5 de 3 de janeiro de 1972, “visando simplificar o procedimento aplicável às contravenções”, introduz no código de processo penal uma instituição processual originária do direito alemão, e por nós desconhecida até então. O “procedimento simplificado” nada mais é que o procedimento de despacho penal (*Strafbefehl*), muito conhecido, e amplamente aplicado em países vizinhos como Alemanha, Luxemburgo, e Suíça.

No entanto, a inovação não é total, uma vez que esse procedimento já estava em vigor na Alsace-Lorraine, no contexto de legislação local que lhes é peculiar (1), verdadeiro rebento do direito alemão para o direito francês.

De origem estrangeira, mantido a título experimental em três departamentos franceses após circunstâncias históricas, o procedimento de despacho penal não poderia ser amplamente transplantado para nosso direito sem que fossem feitas muitas adaptações. O legislador se aplicou e podemos dizer que a lei de 3 de janeiro de 1972, sem desfigurar esse procedimento, inseriu-o em nosso código de processo penal, graças a algumas modificações.

Propomo-nos a estudar, na primeira parte, o procedimento simplificado segundo os artigos 524 a 528 novos no Código de processo penal, insistindo sobre sua identidade fundamental com o procedimento de despacho penal (2). Consideraremos, na segunda parte, inovações que permitiram adaptá-lo ao direito francês, distinguindo-o dos sistemas em vigor na Alsace-Lorraine e no exterior.

I - Procedimento Simplificado e decisão penal na Alsace-Lorraine.

O procedimento simplificado que instaura a decisão dada ao juiz do Tribunal de polícia é destinado a substituir a multa de composição criada em 1945 (3).

No entanto, ele não tem como finalidade eliminar a multa prefixada que oferece muitas vantagens, à medida que faltas de pouco gravidade, mas muito freqüentes, são, desse modo, reprimidas, rapidamente, eficazmente e com um mínimo de custos. Esse procedimento é completamente diferente e não se submete às regras relativas à repressão das infrações sob regulamentação da polícia do trânsito, que escapará da competência dos magistrados, cuja ação se limitará a assinar

“o título executório coletivo” ou decidir em caso de reclamação (4).

Ao contrário desse procedimento quase administrativo em que os agentes do executivo infligem penas, o legislador procurou, na ordem judiciária, técnicas de simplificação do procedimento de julgamento das contravenções e chegou ao texto inovador do procedimento simplificado sobre o qual convém descrever a área de aplicação, o funcionamento e as conseqüências .

A- Campo de aplicação do procedimento simplificado.

1) Contravenções submetidas ao procedimento simplificado.

O despacho penal é aplicado somente a nível contravencional e não delituoso, como na Alemanha, Luxemburgo e Suíça. Em contrapartida, abrange todas as contravenções de polícia, mesmo as pertencentes à quinta classe, salvo as previstas pelo código de trabalho. Além disso, menores com menos de dezoito anos no dia da infração são excluídos do domínio do procedimento sumário quanto às contravenções de quinta classe. Essa ressalva da lei era supérflua, já que, em virtude ao art. 20-1 da lei de 2 fev. 1945, as contravenções dessa categoria cometidas por menores penais escapam da

alçada do juiz do tribunal de polícia e são de competência do juiz de menores ou tribunal para menores. Apesar dessa exclusão, a

primeira alínea do art. 524 novo do C. pr. pen., permite aplicar o procedimento simplificado para a repressão das contravenções das 4 primeiras classes cometidas por menores. O redator da comissão de leis da Assembléia Nacional notou e expôs essa conseqüência (5). Assim, finaliza-se a jurisprudência instaurada pela corte de cassação quanto às multas de composição. O juiz de polícia poderá infligir uma multa através de despacho penal a um menor de 13 a 18 anos, autor de uma contravenção das 4 primeiras classes. Mas caso estime que uma medida educativa é necessária, enviará o caso ao juiz das crianças.

Podemos nos perguntar por qual razão as contravenções do Código do trabalho são excluídas do procedimento simplificado. Essa exceção foi introduzida no texto por uma emenda do Senado, já que algumas dessas contravenções são muito graves para serem submetidas a um procedimento sumário. Até então, o despacho penal nos três departamentos de Alsace e Moselle aplicava-se a esse tipo de infração sem nenhuma objeção do Ministério do Trabalho nem dos sindicatos operários e patronais. Se o legislador quis conceder

um tratamento privilegiado ao que ele considera área nobre, digna do procedimento lento e solene do tribunal de polícia, em contrapartida, perdeu de vista a enorme vantagem do procedimento sumário simples, rápido, de

baixo custo e, conseqüentemente, eficaz para o mundo do trabalho.

Por ocasião da preparação da lei, discutiu-se a possibilidade do procedimento simplificado ser aplicado a delitos correcionais sancionados somente por uma pena de multa. No entanto, tal concepção realista e interessante só poderia ser aplicável se o legislador estendesse, como alguns desejam, a competência do juiz de polícia aos delitos menores que abarrotam os tribunais correcionais.

Enfim, o procedimento simplificado aplica-se aos casos de reincidência. O legislador estimou que nada seria contra essa aplicação e, se o ministério público quisesse obter uma pena de prisão, teria sempre a possibilidade de citar o réu a comparecer diante do tribunal de polícia.

Em suma, a área de aplicação do procedimento simplificado é satisfatória e permitirá aliviar o trabalho dos tribunais de polícia em grandes proporções, principalmente quanto aos acidentes de trânsito, e sobretudo em uma época em que uma nova contravenção de cheque sem fundos foi criada (7).

2) Sanções aplicáveis:

Segundo o atual texto, o despacho penal só pode infligir uma multa. Na realidade, o art. 525 determina que “o juiz decide sem debate prévio, através de despacho penal, tendo como finalidade a soltura ou condenação à multa”, e o art. 3 acrescenta que “se ele acha que sanções diferentes da multa, devem ser eventualmente pronunciadas, o juiz retorna os autos ao ministério público para que proceda de acordo com o procedimento ordinário.”

Poderíamos nos perguntar se o juiz de polícia não deveria ter a possibilidade de proferir penas de prisão e penas complementares (tais como confisco de alguns objetos ou suspensão da carteira de habilitação), como é ainda possível na Alsace-Lorraine, até a revogação dos art. 447 a 452 do C. pr. pen. alemão que foi mantido em vigor após 1919.

No que diz respeito à prisão, é preciso salientar que essa pena é praticamente pouco pronunciada nessa área, nos departamentos de Rhin e Moselle e pode parecer chocante infligir uma pena coercitiva a um contraventor sem que ele tenha sido ao menos chamado para depor diante do tribunal.

Em contrapartida, a impossibilidade do juiz de proferir, através de despacho penal, penas complementares e,

principalmente, a suspensão da carteira de habilitação, constitui uma grande lacuna da lei, sobretudo em uma época em que comissões da prefeitura e administrativas gozam desse poder. Para que recusar esse direito ao juiz de polícia, se a autoridade administrativa tem a possibilidade de suspender provisoriamente a validade de uma carteira de habilitação durante dois meses diante de autos de infração constatando infrações ao código rodoviário? Nessas condições, e devido a essa lacuna, o campo de aplicação do despacho penal acha-se reduzido sobretudo no que diz respeito ao tráfego rodoviário, apesar da nova contravenção de direção de veículo em estado de alcoolismo.

Além disso, em relação à contravenção de cheques sem fundos, o magistrado não poderá decidir sobre o confisco do

talão de cheques. Por esta razão, espera-se que o legislador corrigirá o procedimento sumário nesse sentido.

B- Funcionamento do procedimento simplificado.

1) O procedimento é facultativo.

Salvo hipótese em que a vítima do dano causado pela contravenção mande citar diretamente o acusado para comparecer à audiência de polícia, o ministério público, e em

grau menor, o juiz de polícia, podem optar pelo procedimento sumário ou ordinário.

O procedimento sumário só será aplicado se os autos contiverem todos os elementos que permitam ao juiz pronunciar-se sobre a culpa e a gravidade da infração. O procedimento sumário será empregado preferencialmente se a culpa é reconhecida e resultante de constatações materiais feitas pelos investigadores ou depoimentos de testemunhas; e não deverá ser empregado em caso de dúvida sobre a culpa do contraventor.

2) Função do Ministério Público.

O procurador da República ou oficial do ministério público, após ter decidido quanto ao procedimento a seguir e optado pelo procedimento sumário, transmite ao juiz do tribunal de polícia os autos da ação, isso é, o auto da infração constatando a ou as contravenções, todas as informações úteis, na maioria oriundas do registro criminal e um pedido de despacho penal contendo suas requisições escritas relativas à qualificação dos fatos, os artigos visados e, eventualmente, o montante da multa. O ministério público que encarregou o juiz de examinar o caso não poderá mais arquivá-lo. Na prática, em

Alsace Lorraine, o ministério público pedia em petição uma pena um pouco inferior a requerida em audiência pública e, por essa razão, seria extraordinário que um contraventor submetido a um despacho penal, contestasse o despacho pela via do recurso.

3) Função do juiz.

O juiz designado pelo ministério público decide em seu gabinete, sem debate contraditório, e tem duas possibilidades:

- Pronunciar o despacho penal que dispensará ou condenará o acusado;

- Recorrer ao procedimento normal se um debate contraditório lhe parece necessário ou se estima que outras sanções, além da multa, devem ser proferidas.

Enfim, o juiz tem sempre a última palavra, impondo sua decisão jurídica, porque está livre para apreciar a gravidade dos fatos, dosar a pena, e informar-se sobre o estado civil e posses do contraventor.

O art. 526 determina o conteúdo do despacho e permite ao juiz não justificar a sentença, primeiro para ganhar tempo e, depois, para evitar contradições eventuais com o julgamento que

poderia ser posteriormente pronunciado diante de um recurso do acusado.

O ministério público, através de declaração ao cartório do tribunal, pode recorrer da sentença dada pelo juiz de polícia em dez dias. O recurso deverá ser inscrito em cartório num livro específico de registros.

4) Função do acusado

Na falta de recurso, a sentença é notificada ao acusado, através de carta registrada com pedido de aviso de recebimento, que dispõe do prazo de 30 dias, a contar da data de envio da carta, para pagar a multa ou recorrer da sentença (8). Caso o acusado permaneça inativo e não reaja a nenhuma das duas opções, será considerado como tendo aceito tacitamente a condenação e o despacho será cumprido através do encarregado da cobrança da multa. No entanto, se for constatado que o contraventor não recebeu a carta de notificação, um novo prazo de dez dias lhe é oferecido para entrar com recurso, a contar do momento em que tomou ciência da condenação.

Finalmente, o acusado pode, até a abertura dos debates, renunciar expressamente ao recurso.

C- Conseqüências do procedimento simplificado.

É preciso insistir sobre a identidade fundamental desse procedimento em comparação ao despacho penal clássico. Trata-se de um procedimento de julgamento exclusivamente escrito, com base em um simples auto de infração, constatando

a ou as infrações. O ministério público faz um requisitório que é rubricado pelo juiz de polícia, em seu gabinete e sem debate prévio.

Não é contraditório, porque, em nenhum momento da fase judiciária, o contraventor é chamado para fornecer explicações, pessoalmente ou através de advogado, e só conhece a decisão tomada por ocasião da intimação.

Além disso, a finalidade do procedimento sumário é evitar debates inúteis.

O despacho penal torna-se executório devido à falta de recurso, tratando-se de contravenções das 5 primeiras classes ou 5ª classe.

Terá sua conclusão em um julgamento rápido, como os das contravenções de 5ª classe, categoria em que o procedimento de multa de composição não era aplicado. As condenações pronunciadas serão inscritas no registro criminal.

Assim, o procedimento simplificado permitirá reprimir rapidamente, a baixo custo e maior flexibilidade, todas as

contravenções. O ministério público, junto com os tribunais de polícia e o procurador da República, nos termos em que o exercício da ação pública lhes é reservado, (contravenções de 5ª classe) somente recorrerão a esse procedimento quando a culpa do acusado for demonstrada nos autos da infração que lhes são submetidos, na confissão do acusado, nas constatações materiais irrefutáveis ou concordância dos testemunhos recolhidos durante a investigação.

Se esses princípios, cuja aplicação é controlada pelo juiz de polícia, são cumpridos, o contraventor terá poucos motivos para se queixar e reconsiderar o despacho penal, fazendo uso de seu direito a recurso. No entanto, se desejar novos meios de defesa, ou se considerar que a pena infligida não é proporcional à falta cometida, ele poderá recorrer e comparecer à audiência para expor suas pretensões.

Concluindo, o caráter sumário do procedimento simplificado e ausência de debate oral, prévio e contraditório, não comprometem seriamente os direitos de defesa, permitindo liberar os tribunais de polícia de uma categoria de contravenção que, na realidade e em direito, não apresentam nenhuma dificuldade e são as mais numerosas. O juiz de polícia encontrará, então, tempo necessário para se dedicar atentamente aos casos complexos e delicados. Enfim, com o propósito de

substituir a multa de composição, esse procedimento apresenta vantagens evidentes no que diz respeito às garantias e eficácia.

II - Procedimento simplificado e princípios gerais do direito francês.

O procedimento de despacho penal fere em certos pontos alguns princípios gerais do direito francês. Ele limita por exemplo, a liberdade do juiz em proveito da função ampliada do ministério público e causa prejuízo ao direito da vítima de uma infração de se constituir como parte civil perante uma jurisdição repressiva. Esses problemas pouco comuns e limitados a uma área restrita poderiam ser admitidos sem maiores inconvenientes em nome da rapidez e da eficácia da repressão. O legislador decidiu sobre essas questões de forma diferenciada, fazendo grandes adaptações, preocupando-se com a harmonização, a coerência e a

igualdade do cidadãos perante a justiça. O procedimento simplificado apresenta características próprias quando comparado ao procedimento de despacho penal do qual se origina.

A.- A independência do juiz perante o ministério público

Os juizes de instância da corte de apelação do Colmar surpreendem-se com a excepcional importância do ministério público no procedimento de despacho penal. Na realidade, o ministério público, por meio de requisições escritas, fixa o valor da multa, a duração da prisão e o juiz somente ratifica a deliberação, assinando o despacho penal ou solicitando o retorno do caso para audiência. A margem de apreciação do juiz está reduzida ao máximo, à lei do tudo ou nada. Sendo assim, o juiz adere às deliberações do ministério público ou se recusa a aplicar o procedimento de despacho penal, com o risco de sobrecarregar suas audiências para insatisfação de seus colaboradores do cartório. Este inconveniente que é amenizado na prática por meio de um acordo prévio entre os magistrados do ministério público e juizes de instância através de uma decisão comum sobre a jurisprudência, não existirá mais no procedimento simplificado.

1) Restabelecimento da independência do juiz.

O art. 525 novo do C. pr. pen. concede ao juiz a possibilidade de dispensar, pronunciar uma multa de sua escolha ou solicitar o retorno do caso para audiência. O

juiz de polícia readquire total independência perante o ministério público que por sua vez retoma a função habitual de simples parte litigante. As requisições escritas do ministério público não limitam mais o juiz. No contexto de procedimento simplificado, o despacho penal pronunciado pelo tribunal de polícia será de fato e de direito, como uma sentença à revelia ordinária. A singularidade deste procedimento consiste na supressão do debate prévio, oral e contraditório. Assim sendo, elimina-se a segunda particularidade do despacho penal, a colaboração próxima do ministério público e do tribunal que resulta em decisão jurisdicional de natureza peculiar, fruto da vontade conjunta de um magistrado do ministério público e de um magistrado do tribunal. Na prática, devido a este retorno ao direito comum, a tarefa do ministério público será simplificada. Nas requisições escritas, o ministério público limitou-se principalmente a requerer a aplicação da lei sem qualquer outra precisão e um simples impresso será suficiente para tanto. Além disso, por não mais fixar o montante da pena, o magistrado do ministério público ou o oficial de justiça não precisarão tampouco solicitar

previamente o registro criminal, o registro de trânsito do contraventor ou a sua ficha de informações, ora atribuídos aos cartórios do tribunal de polícia.

2) O direito a recurso do ministério público

Diante da solução adotada, conflitos entre ministério público e tribunal são possíveis e previu-se um sistema de regulamentação para tais conflitos. O art. 527 novo, alínea 1 do C. pr. pen. concede ao ministério público, o direito a um recurso num prazo de dez dias a contar da data do despacho penal. Tal possibilidade é perfeitamente normal já que o juiz não é mais obrigado a seguir as requisições do ministério público. No entanto, o fato de prever o direito a recurso do ministério público acarreta a necessidade de informá-lo sobre o despacho penal pronunciado. A lei de 02 de janeiro de 1972 não fez menção a essa questão apesar de definir com precisão a notificação do despacho penal ao condenado. Será que o decreto em Conselho de Estado previsto pelo art. 2 da lei, preencheria tal lacuna? Tomara, até porque teria sido melhor resolver esta questão importante na própria lei.

A possibilidade de recurso do ministério público complicará o procedimento simplificado e diminuirá seu interesse prático. A formalidade suplementar ainda não prevista, mas indispensável do aviso ao ministério público de que acabamos de falar,

provocará prazos muito longos e múltiplas possibilidades de retorno do caso à audiência. Uma dessas conseqüências poderia ter sido evitada. Por que criar dois prazos de recurso unindo-os um ao outro? Um primeiro prazo de dez dias a favor

do ministério público a contar da data do despacho penal e depois, um segundo prazo de 30 dias a favor do condenado, a contar da data de envio da notificação. Não teria sido mais sensato adotar um mesmo prazo correndo ao mesmo tempo a partir do envio da carta de notificação ou do aviso de cada qual? No plano teórico, a resposta só pode ser afirmativa; no plano prático, pode parecer interessante garantir a não oposição do ministério público antes de notificar o condenado sobre o despacho penal para simplificar as formalidades a essa altura. Mas o argumento não é convincente. Optaríamos por um único prazo de dez dias ou por dois prazos sucessivos de cinco e dez dias. Não podemos esquecer que dois dos interesses essenciais apresentados pelo procedimento de despacho penal são a simplicidade e a rapidez!

Seja como for, o legislador quis, com razão, garantir a independência do juiz de polícia no contexto de procedimento simplificado e nos perguntamos porque ele não foi até o âmago dessa questão para que tenha mais plenitude de jurisdição. Como dissemos acima, retirar do juiz de polícia o poder de pronunciar penas de prisão e penas complementares, visto que ele decide por despacho penal, é lamentável na prática. A restrição parece ilógica porque o mesmo juiz recupera sua plena independência

diante do ministério público. A decisão é pronunciada livremente por um juiz independente e mesmo que tenha

inicialmente o valor duma sentença à revelia, não se justifica em direito essa limitação do poder do juiz. Notamos um triunfo da forma sobre o essencial contrário ao espírito de nossa legislação.

B. – Proteção dos direitos da parte civil.

No direito local de Alsace -Lorraine e Luxemburgo, a aplicação do procedimento de despacho penal apresenta dificuldades diante da existência da vítima de infração praticada. Na realidade, este procedimento só pode ser aplicado pelo ministério público e concluído numa decisão de ação pública. O direito da vítima da infração de se constituir em parte civil diante da jurisdição repressiva é sacrificado. Antes de transplantar o procedimento de despacho penal para o nosso código de processo penal, seria conveniente resolver este problema. Duas soluções seriam possíveis. Em nosso estudo de 1968, propusemos introduzir nos nossos textos sobre o despacho penal, uma exceção no art. 3 do C. pr. pen., proibindo que a vítima acione a jurisdição repressiva da ação civil, visto que um despacho penal foi dado com força de coisa julgada, tanto no penal quanto no civil. A vantagem essencial do sistema era manter o interesse do procedimento evitando ao máximo o recurso à audiência. O legislador optou finalmente pela segunda solução possível, modificando o

próprio procedimento para harmonizá-lo com o art. 3 do C. pr. pen.

1) Disposições protetoras

O art. 524 novo, última alínea do C. pr. pen., descarta a possibilidade de aplicação do procedimento simplificado desde que a vítima da infração já tenha mandado citar o contraventor diante do tribunal de polícia. Há uma limitação justificada na área de aplicação do novo procedimento e tal regra já tinha sido adotada na prática na Alsace-Lorraine e em Luxemburgo (11). Mas o art. 528.2 protege de modo peculiar os direitos da vítima nos casos em que o despacho penal já foi dado. A vítima mantém o direito de citar diretamente o acusado diante do tribunal de polícia constituindo-se em parte civil. O tribunal encarregar-se-á de examinar e decidir somente sobre os interesses civis caso o contraventor ou o ministério público não tenham recorrido do despacho penal. Caso contrário, o tribunal examinará a questão e decidirá ao mesmo tempo sobre a ação pública e os interesses civis.

Finalmente, o art. 528.1 C. pr. pen. salienta na segunda alínea que o despacho penal contra o qual não foi impetrado recurso nos prazos previstos, terá força de coisa julgada somente no plano penal e não na ação civil.

2) Conseqüências paradoxais

Essas disposições consagram integralmente os direitos da parte civil nos casos julgados de acordo com o procedimento simplificado. Além disso, a vítima da infração obtém dois privilégios. Ele tem principalmente a possibilidade de levar sua ação civil ao tribunal de polícia independentemente da ação pública e esta ação não estará submetida à força de coisa julgada no penal. É então possível imaginar que um contraventor liberado pelo despacho penal será citado diante do tribunal de polícia para reparar os danos causados pela infração e poderá ser condenado a reparar tais danos. Tal resultado desaprova o sistema.

Os motivos do legislador são com certeza respeitáveis, mais são paradoxais diante da preocupação de garantir o respeito a um princípio fundamental do nosso procedimento penal, causando prejuízo a dois outros, embora um deles seja tão essencial quanto. Não é o art. 528.2 que deve ser proscrito mas o art. 528.1. Na realidade, permitir à parte civil de encarregar a jurisdição repressiva de examinar somente a ação civil pode parecer uma exceção justificada e de pouca valia no contexto do procedimento simplificado. Mas limitar os efeitos do despacho penal no que diz respeito à força de coisa julgada é como

embrenhar-se em caminho perigoso que pode conduzir a litígios, contestações e contradições sem fim.

Definitivamente, constata-se que apesar do problema da proteção dos direitos da parte civil ter aqui uma solução, ela não é completamente satisfatória (12). No plano da técnica jurídica, ela suscita um novo problema igualmente sério, o do respeito da autoridade da coisa julgada. No plano prático, multiplica os recursos possíveis à audiência restringindo mais uma vez o principal intuito do procedimento simplificado.

A lei de 03 de janeiro de 1972 enfatiza uma vontade e um esforço de adaptação do procedimento de despacho penal aos princípios gerais do direito francês. Essa vontade é louvável e o esforço é digno de atenção, mas o sucesso não é total. Nos dois campos em que o procedimento simplificado permite disposições peculiares, a harmonização é imperfeita. Na primeira, o legislador desejou garantir a independência do juiz de polícia, mas recusou-se a lhe conceder sua plenitude jurídica; na segunda, ao querer garantir o respeito dos direitos da parte civil, criou o risco de uma perigosa limitação da autoridade da coisa julgada. Em primeiro lugar, não vai até o fim do caminho escolhido e depois vai longe demais gerando assim um embotamento óbvio desse procedimento, o que causa lentidão, dificuldades e um monte de possibilidades de recursos à audiência.

O procedimento simplificado perde em eficácia o que parece ganhar em termos de princípios.

CONCLUSÃO

Era necessário que o legislador se preocupasse em socorrer o Ministério Público e os Tribunais de polícia literalmente submersos pelo considerável crescimento do número de contravenções. Particularmente, o aumento constante da categoria de contravenções de 5ª classe nos últimos anos, suscitava a maior inquietude do ponto de vista de eficácia e repressão. A nova contravenção para direção em estado de embriaguez (grau alcoólico entre 0,80 e 1,20 g %) e a nova contravenção para emissão de cheques sem fundo (cheque de valor inferior a 1000 francos) ameaçavam obstruir completamente as repartições de polícia. Isso quer dizer que o procedimento simplificado é bem vindo. Na França, aliviará consideravelmente o Ministério Público e os Tribunais de polícia permitindo que encarem suas novas obrigações por mais árduas que sejam. Na Alsace-Lorraine, onde substituirá o procedimento de despacho penal revogado pelo art. 7 da lei de 03 fevereiro de 1972, ele complicará a tarefa dos magistrados mas em proporções suportáveis. Somente a prática futura permitirá julgar os respectivos méritos desses dois procedimentos irmãos.

No entanto, deploramos a excessiva prudência do legislador. Sob a pressão da necessidade e com reticências, ele transplanta o procedimento de despacho penal para o direito francês, que é uma notável exceção ao princípio do debate e do contraditório. Na preocupação de adaptá-lo da melhor maneira a dois outros princípios, independência do juiz e direitos da parte civil, ele trouxe grandes modificações, causadoras de lentidão e complicações. O transplante foi certamente bem sucedido no conjunto mas em detrimento da eficácia.

Apesar de tudo, o procedimento simplificado representa um progresso, que, por ser voluntariamente limitado, não deixa de ser importante. O caminho está agora aberto e não é necessário ser adivinho para saber que esse procedimento abre portas para um grande futuro. Na próxima década, o legislador será levado a fazer modificações desde já previsíveis. Sua área de aplicação será provavelmente ampliada a todos esses delitos formais às vezes chamados "delitos convencionais" que sobrecarregam os tribunais correccionais provocando paródias de debates e são sancionados na prática por multas que oscilam entre 80 e 120 francos. A ampliação dos poderes do juiz no contexto de procedimento simplificado pode também ser prevista pelo menos em relação a algumas penas complementares e medidas de segurança. Mas desde agora

podemos escrever que o procedimento simplificado constitui o procedimento ordinário de julgamento das contravenções.

Jean LORENZ
Substituto do Procurador
Procurador
da República
no Tribunal de
Grande Instância
de Colmar

Jean VOLFF
Substituto do
da República
no Tribunal de
Grande Instância
de Metz

1) Nosso estudo "O despacho penal: um procedimento simples, rápido e de baixo custo" J.C.P. 1968, 1, 2192.

2) Durante esse estudo, chamaremos de "procedimento de despacho penal", o procedimento atualmente aplicado na Alsace-Lorraine e em vigor em países vizinhos, contrastando com o "procedimento simplificado" instaurado pela lei de 3 de janeiro de 1972, que lhe deu origem mas do qual difere em pontos importantes.

3) Art. 1º da lei nº 72-5 de 3 de janeiro de 1972, J.O de 5 de janeiro de 1972, pag. 153.

4) Art.3 da lei nº 72-5 de 3 de janeiro de 1972, J.O, de 5 de jan. 1972, pag. 153. Sobre esse procedimento, vide artigo de Mme. Mayer-Jack "

Uma reforma à Janus: introdução ao despacho penal na legislação francesa e transformação do estacionamento proibido a estado administrativo". J.C.P. 1972. I. 2456, números 17 a 21.

5)Relatório de M.Zimmermann, Assembléia Nacional, 1ª sessão ordinária 1971-72, nº 1992, pag. 9.

6)Crim. 15 jan. 1969, J.C.P. 1969.2.15895, nota Pierre Chambon.

7)Lei nº 72-10 de 3 jan. 1972, J.O de 5 jan. 1972, pag.161.

8)M. Conseiller P.J.Doll em seu artigo: "A simplificação do procedimento em matéria de contravenção" publicado na "Gazette du Palais" de 25,26 fev. 1972, critica esse modo de notificação, sendo partidário de uma intimação do despacho por oficial de justiça.

9)Art. 448 de R.G.B. (Reichsgesetzblatt : boletim das leis do Império de 1877).

10)Op. Cit., nº 28 e anexo IV.

11)Nesse ponto não concordamos com a opinião de Mme. Mayer-Jack expressa em sua crônica "Uma reforma à Janus..." op. Cit. nº 4.

-
- 1) Nosso estudo "Despacho penal : procedimento simples, rápido e de baixo custo" (vide original)
 - 2) Durante esse estudo, chamaremos "procedimento de despacho penal", o procedimento atualmente aplicado na Alsace-Lorraine e em vigor em países vizinhos contrastando com o "procedimento simplificado" instaurado pela lei de 03 de janeiro de 1972 que lhe deu origem mas do qual difere em pontos importantes.
 - 3) art.(vide original)
 - 4) art..(vide original). Sobre esse procedimento, ver o artigo de Mme Mayer-Jack. "Uma reforma a Janus: introdução do despacho penal na legislação francesa e conversão do estacionamento proibido em estado administrativo" ...(v. original)
 - 5) ...(v. original)
 - 6) idem
 - 7) ibidem
 - 8) O juiz Doll em seu artigo: "A simplificação do procedimento em matéria de contravenções" publicado na "Gazette du Palais de 25, 26 de fevereiro de 1972,

critica esse tipo de notificação preferindo uma intimação de despacho pelo oficial de justiça.

- 9) ...(original)
- 10) ..idem
- 11) ibidem
- 12) Sobre essa questão, concordamos com a opinião de Mme. Mayer-Jack expressa em sua crônica "Reforma a Janus" op.cit,n.4.

aux principes généraux du droit et aux garanties accordées aux citoyens.

La réforme globale s'entend d'une normalisation de l'expropriation en octroyant véritablement les garanties promises aux expropriés sans pour autant empêcher l'action légitime des administrations expropriantes.

Les principes à dégager tiennent, pour l'essentiel, au respect des principes généraux résultant du droit, de la législation en vigueur et à la limitation des retards préjudiciables aux expropriés tout autant qu'aux expropriants.

1) Observer les principes généraux :

Qui sont :

Juste indemnité.

Réparation intégrale du préjudice subi.

Egalité des parties devant les juridictions.

Définition et limitation de l'utilité publique, des expropriants et des bénéficiaires de l'expropriation au motif exclusif de l'intérêt général.

Recherche de véritables accords amiables dans les conditions des contrats habituels.

2) Supprimer le caractère d'exception :

Par l'abrogation des limitations d'indemnités (art. 21 ordonnance du 23 octobre 1958) constituant, aux termes de la jurisprudence de la Cour de cassation, « une exception au principe de la réparation de l'entier préjudice subi par l'exproprié ».

En rétablissant la compétence des juridictions civiles statuant dans les conditions du droit commun sur le transfert de propriété et la fixation des indemnités, sous réserve de délais imposés.

3) Délais :

Imposer des délais pour l'ensemble de la procédure administrative et de la procédure de fixation des indemnités.

Fixer le délai de réalisation de l'expropriation à un terme raisonnable (5 ans).

Porter d'un mois à 6 mois minimum le délai d'expulsion des occupants des locaux expropriés.

4) Information :

Informar largement les intéressés du déroulement des opérations.

Permettre aux expropriés de disposer des références et éléments de comparaison actuellement réservés aux expropriants.

5) Effort de simplification :

Dans la mise en œuvre des procédures.

Par la suppression des procédures spéciales et modalités diverses d'expropriation.

DOCUMENTATION SUR L'EXPROPRIATION

D. Champigny : « L'EXPROPRIATION ET LA RENOVATION URBAINE » Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 20, rue Soufflot, Paris (5^e).

D. Champigny : « LE GUIDE PRATIQUE DES EXPROPRIATIONS » Editions Europa, 34, rue Truffaut, Paris (17^e).

LA PROCEDURE SIMPLIFIEE OU L'ADAPTATION DE LA PROCEDURE D'ORDONNANCE PENALE AU DROIT FRANÇAIS

Gaz. Pal. du 27 avril 1972

Sommaire

INTRODUCTION.

PREMIERE PARTIE :

La procédure simplifiée et l'ordonnance pénale d'Alsace-Lorraine

A. — Le champ d'application de la procédure simplifiée.

- 1) Les contraventions soumises à la procédure simplifiée.
- 2) Les sanctions applicables.

B. — Le fonctionnement de la procédure simplifiée.

- 1) La procédure est facultative.
- 2) Le rôle du ministère public.
- 3) Le rôle du juge.
- 4) Le rôle du prévenu.

C. — Les conséquences de la procédure simplifiée.

DEUXIEME PARTIE :

La procédure simplifiée et les principes généraux du droit français

A. — L'indépendance du juge par rapport au ministère public.

- 1) Restauration de l'indépendance du juge.
- 2) Le droit d'opposition du ministère public.

B. — La sauvegarde des droits de la partie civile.

- 1) Dispositions protectrices.
- 2) Conséquences paradoxales.

CONCLUSION.

INTRODUCTION

La loi n. 72-5 du 3 janvier 1972 « tendant à simplifier la procédure applicable en matière de contraventions », vient d'introduire dans le Code de procédure pénale une institution procédurale issue du droit germanique et qui jusqu'ici nous était demeurée étrangère. La « procédure simplifiée » ainsi instituée, n'est en effet rien d'autre que la procédure d'ordonnance pénale (Strafbefehl), bien connue et largement utilisée dans des pays voisins comme la République Fédérale d'Allemagne, le Grand Duché de Luxembourg ou la Confédération Helvétique. Toutefois l'innovation n'est pas totale car cette procédure était déjà en vigueur dans les départements recouverts d'Alsace et de Lorraine, dans le cadre de la législation locale qui leur est propre (1), véritable greffon du droit allemand sur le droit français.

D'origine étrangère, maintenue à titre expérimental dans trois départements français à la suite de circonstances historiques particulières, la procédure de l'ordonnance pénale ne pouvait évidemment être largement transplantée dans notre droit, sans d'importantes adaptations et de délicates mises au point. Le législateur s'y est employé et l'on peut dire que la loi du 3 janvier 1972, sans dénaturer cette procédure, est parvenue à l'insérer dans notre Code de procédure pénale grâce à quelques modifications.

Nous nous proposons donc d'étudier dans une première partie la procédure simplifiée, telle qu'elle résulte des art 524 à 528-2 nouveaux du Code de procédure pénale, en insistant sur son identité fondamentale avec la procédure d'ordonnance pénale (2). Nous envisagerons dans une seconde partie les innovations qui ont permis de l'adapter au droit français et qui par là la distinguent des systèmes en vigueur en Alsace-Lorraine et à l'étranger.

I. — La procédure simplifiée et l'ordonnance pénale d'Alsace-Lorraine.

La procédure simplifiée instaurant le prononcé par le juge du tribunal de police, d'une ordonnance pénale, est destinée à remplacer l'amende de composition créée en 1945 (3). Mais

elle n'a pas pour but de faire disparaître l'amende forfaitaire qui présente de grands avantages dans la mesure où des manquements de peu de gravité mais très fréquents sont ainsi réprimés, rapidement, efficacement et avec un minimum de frais. Cependant cette procédure est elle-même profondément remaniée et amputée du domaine relatif à la répression des infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière. Cette dernière échappera pratiquement à la compétence des magistrats dont le rôle se limitera à signer « le titre exécutoire collectif » ou à trancher en matière de réclamation (4).

A l'opposé de cette procédure presque administrative où les agents de l'exécutif infligent eux-mêmes des peines, le législateur a recherché dans l'ordre judiciaire des techniques de simplification de la procédure de jugement des contraventions et il a abouti au texte novateur de la procédure simplifiée, dont il convient de décrire le domaine, le fonctionnement et les conséquences.

A. — Le champ d'application de la procédure simplifiée.

1) Les contraventions soumises à la procédure simplifiée.

L'ordonnance pénale n'est applicable qu'en matière contraventionnelle et non pas en matière délictuelle comme c'est le cas en République Fédérale d'Allemagne, au Luxembourg et en Suisse. Mais, en revanche, elle couvre toutes les contraventions de police, même si elles appartiennent à la cinquième classe, à l'exception de celles prévues par le Code du travail. En outre, les mineurs âgés de moins de dix-huit ans au jour de l'infraction sont exclus du domaine de la procédure sommaire en ce qui concerne les contraventions de cinquième classe. Cette précision de la loi était d'ailleurs superflue puisqu'en vertu de l'art. 20-1 de l'ordonnance du 2 février 1945, les contraventions de cette catégorie commises par des mineurs pénaux échappent au juge du tribunal de police et sont de la compétence du juge des enfants ou du tribunal pour enfants. Mais a contrario, cette exclusion, combinée avec le premier alinéa de l'art. 524 nouveau du C. pr. pén., permet d'utiliser la procédure simplifiée pour la répression des contraventions des 4 premières classes commises par des mineurs. Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée Nationale a bien vu et exposé cette conséquence (5). Ainsi, il est mis fin à la jurisprudence instaurée par la Cour de cassation en ce qui concerne les amendes de composition. Celle-ci ne pourra être reprise à propos de la procédure simplifiée. Le juge de police pourra donc infliger une amende par ordonnance pénale à un mineur de 13 à 18 ans, auteur d'une contravention des 4 premières classes. Mais s'il estime qu'une mesure éducative est nécessaire, il renverra à l'audience.

Nous pouvons nous demander pour quelle raison les contraventions du Code du travail sont exclues de la procédure simplifiée. Cette exception a été introduite dans le texte par un amendement du Sénat, au motif que certaines de ces contraventions sont trop graves pour faire l'objet d'une procédure sommaire. Or, jusqu'à présent l'ordonnance pénale dans les 3 départements d'Alsace et de Moselle s'appliquait à ce type d'infractions sans aucune objection du Ministère du Travail ni des syndicats ouvriers ou patronaux. Si le législateur a voulu accorder un traitement privilégié à ce qu'il considère un domaine noble, digne de la procédure lourde et solennelle du tribunal de police, n'a-t-il pas en revanche perdu de vue l'énorme avantage de la procédure sommaire, simple, rapide et peu coûteuse et donc efficace pour le monde du travail ?

Au moment de la préparation de la loi s'est posé le problème de savoir si la procédure simplifiée pouvait être étendue aux délits correctionnels sanctionnés que par une peine d'amende. Cependant une telle conception réaliste et intéressante ne pourrait devenir applicable que si le législateur étendait, comme certains le souhaitent, la compétence de juge de police à des délits mineurs qui encombrant les tribunaux correctionnels.

Enfin, la procédure simplifiée s'applique dans le cas de récidive. Le législateur a estimé que rien ne s'opposait à cette utilisation et si le ministère public veut obtenir une peine d'emprisonnement, il a toujours la possibilité de citer le justiciable à l'audience du tribunal de police.

Au total, le domaine d'application de la procédure simplifiée est satisfaisant et permettra d'alléger le travail des tribunaux de police, dans une notable proportion notamment en matière d'accidents de la circulation et surtout à une époque où une

nouvelle contravention de chèque sans provision a été créée (7).

2) Les sanctions applicables.

En l'état actuel du texte, l'ordonnance pénale ne peut prononcer qu'une amende. En effet, l'art. 525 précise que « le juge statue sans débat préalable par une ordonnance pénale portant soit relaxe, soit condamnation à une amende », et l'art. 3 ajoute que « s'il estime que des sanctions autres que l'amende devraient être éventuellement prononcées, le juge renvoie le dossier au ministère public aux fins de poursuites dans les formes de la procédure ordinaire ».

On pourrait en réalité se demander si le juge de police ne devrait pas avoir la possibilité de prononcer également des peines d'emprisonnement et des peines complémentaires (telles que la confiscation de certains objets ou la suspension du permis de conduire) comme cela est encore possible en Alsace-Lorraine jusqu'à l'abrogation prochaine des art. 447 à 452 du C. pr. pén. allemand qui a été maintenu en vigueur après 1919.

En ce qui concerne l'emprisonnement il faut d'abord souligner que pratiquement cette peine est peu prononcée, dans ce domaine, dans les départements du Rhin et de la Moselle, et ensuite, il peut paraître choquant d'infliger une peine coercitive à un contrevenant sans que celui-ci ait été au moins invité à venir s'expliquer devant le tribunal.

Mais en revanche, l'impossibilité pour le juge de prononcer par ordonnance pénale des peines complémentaires et notamment la suspension du permis de conduire constitue une grave lacune de la loi, surtout à une époque où des commissions préfectorales et administratives ont ce pouvoir. Pourquoi refuser ce droit au juge de police alors que l'autorité administrative a la possibilité de suspendre provisoirement la validité d'un permis de conduire pendant 2 mois au vu des procès-verbaux constatant des infractions au Code de la route ? Dans ces conditions, et en raison de cette lacune le champ d'application de l'ordonnance pénale se trouve réduit surtout en matière de circulation routière et alors qu'une nouvelle contravention de conduite sous l'empire d'un état alcoolique a trouvé le jour. En outre, en matière de contravention pour chèque sans provision, le magistrat ne pourra pas ordonner la confiscation du chéquier. Il faut donc espérer que le législateur retouchera sur ce point, la procédure sommaire !

B. — Le fonctionnement de la procédure simplifiée.

1) La procédure est facultative.

En dehors de l'hypothèse où la victime du dommage causé par la contravention a fait citer directement le prévenu à l'audience de police, le ministère public et à un degré moindre le juge de police, peuvent choisir entre la procédure sommaire ou ordinaire.

La procédure sommaire ne sera employée que si le dossier contient tous les éléments permettant au juge de se prononcer sur la culpabilité et la gravité de l'infraction. Elle sera employée de préférence si la culpabilité est reconnue ou si elle résulte manifestement des constatations matérielles faites par les enquêteurs ou les dépositions des témoins. Elle ne devra pas être employée s'il existe un doute sur la culpabilité du contrevenant.

2) Le rôle du ministère public.

Le procureur de la république, ou l'officier du ministère public, ayant arrêté son choix quant à la procédure à suivre et s'il opte pour la procédure simplifiée, transmet au juge du tribunal de police le dossier de la poursuite, c'est-à-dire le procès-verbal constatant la ou les contraventions, tous les renseignements utiles, assortis la plupart du temps du casier judiciaire et une requête d'ordonnance pénale comportant ses réquisitions écrites quant à la qualification des faits, les articles visés et éventuellement le quantum de l'amende. Le ministère public qui aura saisi le juge, ne pourra plus classer l'affaire. En pratique, en Alsace-Lorraine, le ministère public demandait dans sa requête une peine légèrement inférieure à celle qu'il requerrait à l'audience publique et, de ce fait, il était très exceptionnel qu'un contrevenant ayant fait l'objet d'une ordonnance pénale, attaquât la décision par la voie d'opposition.

3) Le rôle du juge.

Le juge ayant été saisi par le ministère public statue dans son cabinet, sans débat contradictoire, et il a le choix entre deux possibilités :

— Soit prononcer l'ordonnance pénale qui relaxera ou condamnera le prévenu ;

— Soit recourir à la procédure normale si un débat contradictoire lui paraît nécessaire ou s'il estime que des sanctions autres que l'amende devraient être prononcées.

Il en résulte que le juge a toujours le dernier mot. C'est lui qui impose sa décision juridictionnelle parce qu'il est libre d'apprécier la gravité des faits, de doser la peine et de tenir compte de la situation de famille et de fortune du contrevenant.

L'art. 526 précise le contenu de l'ordonnance et permet au juge de ne pas motiver sa décision, d'abord pour gagner du temps et enfin, pour éviter des contradictions éventuelles avec le jugement qui pourrait être ultérieurement prononcé sur l'opposition du prévenu.

L'ordonnance rendue par le juge de police peut faire l'objet dans les dix jours d'une opposition du ministère public par déclaration au greffe du tribunal. L'opposition devra être inscrite à ce greffe sur un registre tenu à cet effet.

4) Rôle du prévenu.

En l'absence d'une telle opposition, l'ordonnance est notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au prévenu qui dispose d'un délai de 30 jours à compter de la date d'envoi de la lettre, soit pour payer l'amende, soit pour former opposition à l'exécution de l'ordonnance (8). Si le prévenu reste inactif et ne suit aucune des deux démarches, il est considéré comme ayant tacitement accepté la condamnation et l'ordonnance est mise à exécution par l'intermédiaire du percepteur chargé du recouvrement de l'amende. Toutefois, s'il apparaît que le contrevenant n'a pas reçu la lettre de notification, un nouveau délai de dix jours lui est offert pour former opposition à compter du moment où il prend connaissance de la condamnation.

Enfin, le prévenu peut, jusqu'à l'ouverture des débats renoncer expressément à son opposition.

C. — Les conséquences de la procédure simplifiée.

Il faut d'abord souligner l'identité fondamentale de cette procédure avec celle de l'ordonnance pénale classique. Elle apparaît comme une procédure de jugement, purement écrite et non contradictoire. Elle est purement écrite puisque, sur la base d'un simple procès-verbal constatant la ou les infractions, le ministère public fait un réquisitoire écrit, lequel est contresigné par le juge de police, en son cabinet et sans débat préalable.

Elle n'est pas contradictoire, car à aucun moment de la phase judiciaire le contrevenant n'est appelé à fournir ses explications en personne ou par son avocat et il n'a connaissance de la décision prise qu'au moment de sa signification.

Par ailleurs, le but de la procédure sommaire est d'éviter des débats inutiles. L'ordonnance pénale devra devenir exécutoire par l'absence d'opposition qu'il s'agisse des 4 premières classes ou de la 5^e classe de contraventions. Elle devra enfin aboutir à un jugement rapide des contraventions de 5^e catégorie auxquelles la procédure d'amende de composition n'était pas applicable. Les condamnations ainsi prononcées seront inscrites le cas échéant au casier judiciaire.

Dans ces conditions, la procédure simplifiée devra permettre de réprimer rapidement, avec peu de frais et la plus grande souplesse, toutes les contraventions. Le ministère public près les tribunaux de police et le procureur de la république, dans les cas où l'exercice de l'action publique lui est réservé (contraventions de 5^e classe) ne recourront, en principe, à cette procédure que lorsque la culpabilité du prévenu résulte avec certitude des procès-verbaux qui leur sont soumis, soit de l'aveu du prévenu, soit de constatations matérielles irréfutables, soit de la concordance des témoignages recueillis au cours de l'enquête. Si ces principes, dont l'application est contrôlable par le juge de police, sont appliqués, le contrevenant aura peu de motifs de se plaindre et de remettre en cause l'ordonnance pénale en usant de son droit d'opposition. Si par contre celui-ci désire faire valoir de nouveaux moyens de défense, ou s'il considère que la peine infligée n'est pas proportionnée à la faute commise ou à ses moyens matériels, il peut toujours faire opposition et venir à l'audience exposer ses prétentions.

En conclusion, le caractère sommaire de la procédure simplifiée et l'abandon en ce domaine du débat oral, préalable et contradictoire, ne sont pas de nature à

compromettre sérieusement les droits de la défense, tout en permettant de libérer les rôles des tribunaux de police de toute une catégorie de contraventions qui, en fait et en droit, ne soulèvent aucune difficulté. Ce sont d'ailleurs les plus nombreuses ! Le juge de police devrait retrouver ainsi le temps nécessaire pour se pencher attentivement sur les affaires complexes ou délicates. Enfin, devant se substituer à l'amende de composition, elle présente des avantages évidents sur celle-ci, tant au point de vue des garanties qu'à celui de l'efficacité.

II. — La procédure simplifiée et les principes généraux du droit français.

La procédure d'ordonnance pénale se heurte en quelques points aux principes généraux du droit français. Entre autres, elle limite la liberté du juge au profit d'un rôle accru du ministère public et sacrifie le droit pour la victime d'une infraction, de se constituer partie civile devant la juridiction répressive. Ces entorses, exceptionnelles et limitées à un domaine restreint, auraient pu être admises sans inconvénients majeurs, au nom de la rapidité et de l'efficacité de la répression. Le législateur en a décidé autrement et dans un souci d'harmonisation, de cohérence et aussi d'égalité des citoyens devant la justice, il a procédé sur ces deux questions à des adaptations sérieuses. La procédure simplifiée présente donc des traits originaux par rapport à la procédure d'ordonnance pénale dont elle est issue. Nous allons les étudier maintenant.

A. — L'indépendance du juge par rapport au ministère public.

Les juges d'instance en fonction dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, peuvent à juste titre s'étonner de l'importance exceptionnelle du Parquet dans la mise en œuvre de la procédure d'ordonnance pénale. C'est en effet le ministère public qui, dans ses réquisitions écrites, fixe le taux de l'amende ou la durée de l'emprisonnement et le juge ne peut qu'entériner ce choix en signant l'ordonnance pénale ou demander le renvoi de l'affaire à l'audience (9). La marge d'appréciation du juge est donc réduite au maximum, suivant la loi du tout ou rien. Ou le juge suit entièrement le Parquet, ou il refuse d'utiliser la procédure d'ordonnance pénale, au risque de surcharger ses audiences et de mécontenter son secrétariat-greffe. Cet inconvénient, auquel il est pallié en pratique par une concertation préalable entre magistrats du Parquet et juges d'instance en vue de la fixation en commun d'une jurisprudence, n'existera plus avec la procédure simplifiée.

1) Restauration de l'indépendance du juge.

L'art. 525 nouveau du C. pr. pén., accorde au juge la faculté de relaxer, prononcer une amende de son choix ou demander le renvoi de l'affaire à l'audience. Le juge de police voit donc restaurer sa pleine indépendance à l'égard du ministère public et ce dernier retrouve son rôle habituel de simple partie poursuivante. Les réquisitions écrites du ministère public ne lient plus le juge. Dans le cadre de la procédure simplifiée, l'ordonnance pénale rendue par le tribunal de police s'analysera donc, en fait et en droit, comme un jugement par défaut ordinaire. La singularité de cette procédure ne résidera plus que dans la suppression du débat préalable, oral et contradictoire. Ainsi disparaît la seconde particularité de la procédure d'ordonnance pénale, à savoir cette collaboration étroite et active du ministère public et du tribunal, aboutissant à une décision juridictionnelle d'une nature originale, fruit de la volonté conjointe d'un magistrat du Parquet et d'un magistrat du Siège. En pratique, par ce retour au droit commun, la tâche du Parquet sera simplifiée. Dans ses réquisitions écrites, le ministère public se bornera désormais le plus souvent à requérir l'application de la loi, sans autre précision, et une simple formule imprimée fera l'affaire. D'autre part, n'ayant plus à fixer lui-même le montant de la peine, le magistrat du Parquet ou l'Officier du ministère public ne sera plus astreint à l'obligation de réclamer au préalable le casier judiciaire ou le casier circulation du contrevenant ainsi qu'une fiche de renseignements. Ces charges pèseront désormais sur le secrétariat-greffe du tribunal de police.

2) Le droit d'opposition du ministère public.

Avec la solution adoptée, des conflits entre ministère public et tribunal sont susceptibles de s'élever. Il a donc été nécessaire de prévoir un système de règlement de tels

conflits. L'art. 527 nouveau, alinéa 1 du C. pr. pén. accorde à cet effet un droit d'opposition au ministère public, dans un délai de dix jours à partir de la date de l'ordonnance pénale. Une telle disposition est parfaitement normale, dès lors que le juge n'est plus obligé de suivre les réquisitions du Parquet. Mais prévoir un droit d'opposition du ministère public, entraîne la nécessité d'informer celui-ci de l'ordonnance pénale rendue. Or la loi du 3 janvier 1972 est muette sur ce point. Lacune d'autant plus étrange que la même loi organise avec précision la notification de l'ordonnance pénale au condamné. Le décret en Conseil d'Etat prévu par l'art. 2 de la loi, comblera-t-il une telle lacune? Souhaitons-le, encore qu'il eût été préférable de régler ce point important dans la loi elle-même.

L'introduction de ce droit d'opposition du ministère public va compliquer la procédure simplifiée, donc diminuer son intérêt pratique. Outre la formalité supplémentaire, non encore prévue mais cependant indispensable, de l'avis au Parquet dont nous venons de traiter, elle entraîne des délais assez longs et multiplie les possibilités de renvoi de l'affaire à l'audience. L'une de ces conséquences au moins aurait pu être évitée. Pourquoi prévoir deux délais d'opposition s'ajoutant l'un à l'autre, un premier délai de dix jours en faveur du ministère public, comptant de la date de l'ordonnance pénale, puis un second délai de trente jours en faveur du condamné, comptant de la date d'envoi de la lettre de notification? N'eût-il pas été plus judicieux d'adopter un même délai, courant à l'égard des deux parties dès l'envoi de la lettre de notification ou de l'avis à chacune d'elles? Sur le plan théorique la réponse ne peut être qu'affirmative. Sur le plan pratique il peut cependant paraître intéressant de s'assurer de la non-opposition du Parquet avant de notifier l'ordonnance pénale au condamné, ceci pour simplifier les formalités à ce niveau. Mais l'argument n'est pas déterminant. Notre préférence serait allée à un unique délai de dix jours, à défaut, deux délais successifs de cinq et dix jours eussent été suffisants. N'oublions pas que deux des intérêts essentiels présentés par la procédure d'ordonnance pénale sont la simplicité et la rapidité!

Quoi qu'il en soit, le législateur ayant voulu, avec raison nous semble-t-il, assurer l'indépendance du juge de police dans le cadre de la procédure simplifiée, nous nous demandons pourquoi il n'est pas allé à fond dans cette voie en lui laissant aussi sa plénitude de juridiction. Ainsi que nous l'écrivions plus haut, retirer au juge de police le pouvoir de prononcer des peines d'emprisonnement et des peines complémentaires dès lors qu'il statue par ordonnance pénale, est regrettable en pratique. Cette restriction apparaît en outre illogique, dès lors que par ailleurs le même juge retrouve sa pleine indépendance à l'égard du ministère public. La décision étant prononcée librement, par un juge indépendant, et n'ayant de toute façon initialement que la valeur d'un jugement par défaut, cette limitation du pouvoir du juge ne peut se justifier en droit. Nous y voyons un triomphe de la forme sur le fond, contraire à l'esprit de notre législation.

B. — Sauvegarde des droits de la partie civile.

En droit local d'Alsace-Lorraine comme en droit luxembourgeois, l'utilisation de la procédure d'ordonnance pénale présente des difficultés dès lors qu'il existe une victime de l'infraction poursuivie. En effet, cette procédure ne peut être mise en œuvre que par le ministère public et ne peut aboutir qu'à une décision sur la seule action publique. Dès lors, le droit pour la victime d'une infraction de se constituer partie civile devant la juridiction répressive est sacrifié. Avant de transplanter la procédure d'ordonnance pénale dans notre Code de procédure pénale il convenait de résoudre ce problème. Deux solutions étaient possibles de lege ferenda. Dans notre étude de 1968 (10), nous proposons d'introduire dans les textes sur l'ordonnance pénale une exception à l'art. 3 du C. pr. pén., interdisant à la victime de saisir la juridiction répressive de son action civile, dès lors qu'une ordonnance pénale était rendue et accordant à cette dernière l'autorité de la chose jugée, tant au pénal qu'au civil. L'avantage essentiel du système était de conserver à cette procédure tout son intérêt, en évitant autant que possible le recours à l'audience. Le législateur a finalement adopté la seconde solution possible, celle d'une modification de la procédure elle-même pour l'harmoniser avec l'art. 3 du C. pr. pén.

1) Dispositions protectrices.

L'art. 524 nouveau, dernier alinéa du C. pr. pén., écarte la possibilité d'utiliser la procédure simplifiée si la victime de

l'infraction a déjà fait citer directement le contrevenant devant le tribunal de police. Il y a là une limitation justifiée du domaine d'application de la nouvelle procédure et pareille règle avait déjà été adoptée par la pratique en Alsace-Lorraine et au Luxembourg (11). Mais l'art. 528-2 protège de façon originale les droits de la victime, dans le cas où une ordonnance pénale a déjà été rendue. Elle conserve le droit de citer directement le prévenu devant le Tribunal de police en se constituant partie civile. Celui-ci sera saisi et statuera sur les seuls intérêts civils si par ailleurs le contrevenant ou le ministère public n'ont pas fait opposition à l'ordonnance pénale. Dans le cas inverse, le tribunal se trouvera saisi et statuera à la fois sur l'action publique et sur les intérêts civils.

Enfin l'art. 528-1 C. pr. pén. précise dans son second alinéa que l'ordonnance pénale à laquelle il n'a pas été formé opposition dans les délais, n'aura l'autorité de la chose jugée qu'au pénal et non à l'égard de l'action civile.

2) Conséquences paradoxales.

Ces dispositions consacrent donc intégralement les droits de la partie civile dans les affaires poursuivies suivant la procédure simplifiée. Bien plus, la victime de l'infraction obtient ici deux privilèges. D'une part elle reçoit la possibilité de porter son action civile devant le tribunal de police, indépendamment de l'action publique. D'autre part cette action civile ne sera pas soumise à l'autorité de la chose jugée au pénal. Il est donc possible d'imaginer qu'un contrevenant relaxé par ordonnance pénale, sera néanmoins cité devant le tribunal de police par la victime en réparation des dommages causés par l'infraction et se verra condamné à réparer lesdits dommages. Un tel résultat juge le système.

Les mobiles du législateur sont certes respectables. Mais il est paradoxal, dans le souci d'assurer le respect d'un principe fondamental de notre procédure pénale, de porter atteinte à deux autres principes dont l'un au moins est tout aussi essentiel. Ce n'est pas tant l'art. 528-2 qui doit être proscrit, que l'art. 528-1. En effet, permettre à la partie civile de saisir la juridiction répressive de sa seule action civile, peut apparaître comme une exception justifiée et de peu de conséquences dans le cadre de la procédure simplifiée. Mais limiter les effets de l'ordonnance pénale quant à la force de la chose jugée, c'est s'engager dans une voie dangereuse, ne pouvant conduire qu'à des litiges, contestations et contradictions sans fin.

En définitive, il faut constater que si le problème de la sauvegarde des droits de la partie civile reçoit ici une solution, celle-ci n'est pas entièrement satisfaisante (12). Sur le plan de la technique juridique elle suscite un nouveau problème, également important, celui du respect de l'autorité de la chose jugée. Sur le plan pratique, elle multiplie les recours possibles à l'audience, donc restreint une fois de plus l'intérêt principal de la procédure simplifiée.

La loi du 3 janvier 1972, marque une volonté et un effort d'adaptation de la procédure d'ordonnance pénale aux principes généraux du droit français. Cette volonté est louable. Cet effort est intéressant. Mais le succès n'est pas total. Dans les deux domaines où la procédure simplifiée comporte des dispositions originales, l'harmonisation est imparfaite. Dans le premier le législateur a voulu assurer l'indépendance du juge de police, mais il s'est refusé à lui reconnaître sa plénitude de juridiction. Dans le second, il a voulu assurer le respect des droits de la partie civile, mais aboutit à une limitation dangereuse de l'autorité de la chose jugée. Une fois il ne va pas jusqu'au bout dans la voie choisie, l'autre fois il va trop loin. Il en résulte un alourdissement certain de cette procédure, source de lenteur, de difficultés et de recours multipliés à l'audience. La procédure simplifiée perd en efficacité ce qu'elle semble parfois gagner au niveau des principes.

CONCLUSION

Il fallait que le législateur se préoccupe de venir au secours des Parquets et des Tribunaux de police, littéralement submergés par l'accroissement considérable du nombre des contraventions. En particulier: l'extension constante de la catégorie des contraventions de 5^e classe au cours de ces dernières années suscitait les plus graves inquiétudes du point de vue de l'efficacité de la répression. A elles seules, la nouvelle contravention de conduite sous l'empire d'un état alcoolique (alcoolémie entre 0,80 et 1,20 g %) et la nouvelle contravention d'émission de chèques sans provision (chèques d'un montant inférieur à 1.000 F) risquaient d'embo-

teiller complètement les juridictions de police. C'est dire que la procédure simplifiée est la bienvenue. En vieille France, elle soulagera considérablement Parquets et Tribunaux de police et permettra de faire face, tant bien que mal, à leurs nouvelles charges. En Alsace-Lorraine, où elle va se substituer à la procédure d'ordonnance pénale abrogée par l'art. 7 de la loi du 3 janvier 1972, elle compliquera au contraire la tâche des magistrats, mais dans des proportions supportables. La pratique à venir permettra seule de juger sainement des mérites respectifs de ces deux procédures sœurs.

Que l'on nous permette cependant de regretter ici l'excessive prudence du législateur. C'est sous la pression de la nécessité et non sans réticences qu'il transpose en droit français la procédure d'ordonnance pénale, exception notable au principe du débat oral et contradictoire. Dans le souci de l'adapter au mieux à deux autres principes, indépendance du juge et droits de la partie civile, il lui a apporté des modifications importantes, sources de complications et de lenteur. Certes la transplantation est réussie dans l'ensemble, mais au détriment de l'efficacité.

Quoi qu'il en soit, la procédure simplifiée constitue un progrès, qui pour être volontairement limité, n'en demeure pas moins important. La voie est désormais ouverte et il n'est pas besoin d'être prophète pour annoncer que cette procédure est appelée à un grand avenir. Dans la prochaine décennie, le législateur sera amené à lui donner des développements d'ores et déjà prévisibles. Son domaine d'application sera très probablement étendu à tous ces délits formels, dits parfois « délits contraventionnels », qui surchargent les rôles des tribunaux correctionnels, donnent lieu à des parodies de débats et sont sanctionnés dans la pratique d'amendes oscillant entre 180 et 120 F. L'extension des pouvoirs du juge dans le cadre de la procédure simplifiée peut également être raisonnablement envisagée, au moins en ce qui concerne certaines peines complémentaires et mesures de sûreté. Mais dès à présent nous pouvons écrire que la procédure simplifiée constitue désormais la procédure ordinaire de jugement des contraventions.

Jean LORENTZ,

Substitut du Procureur
de la République
près le Tribunal
de grande Instance
de Colmar.

Jean VOLFF,

Substitut du Procureur
de la République
près le Tribunal
de grande Instance
de Metz.

1) Notre étude « L'ordonnance pénale : une procédure simple, rapide et peu coûteuse » J.C.P. 1968, 1, 2192.

2) Dans le cours de cette étude, nous appellerons « procédure d'ordonnance pénale », la procédure actuellement appliquée en Alsace-Lorraine et en vigueur dans les pays voisins, par opposition à la « procédure simplifiée » instaurée par la loi du 3 janvier 1972, qui en est issue mais en diffère sur des points importants.

3) Art. 1^{er} de la loi n. 72-5 du 3 janvier 1972, J.O. du 5 janvier 1972, page 153.

4) Art. 3 de la loi n. 72-5 du 3 janvier 1972, J.O. du 5 janvier 1972, page 153. Sur cette procédure, voir l'article de Mme Mayer-Jack « Une réforme à la Janus : Introduction de l'ordonnance pénale dans la législation française et réduction du stationnement interdit à l'état administratif » in J.C.P. 1972.1. 2456, numéros 17 à 21.

5) Rapport de M. Zimmermann, Assemblée Nationale, 1^{re} session ordinaire 1971-72, n. 1992, page 9.

6) Crim. 15 janvier 1969, J.C.P. 1969.2.15895, note Pierre Chambon.

7) Loi n. 72-10 du 3 janvier 1972, J.O. du 5 janvier 1972, page 161.

8) M. le Conseiller P.J. Doll, dans son article : « La simplification de la procédure en matière de contraventions » paru à la Gazette du Palais des 25-26 février 1972, critique ce mode de notification, étant partisan d'une signification de l'ordonnance par huissier.

9) Art. 448 du R.G.B. (Reichsgesetzblatt : bulletin des lois de l'Empire de 1877).

10) Op. cit., n. 28 et annexe IV.

12) Sur ce point nous ne partageons donc pas l'opinion de Mme Mayer-Jack exprimée dans sa chronique « Une réforme à la Janus... » op. cit., n. 4.

LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES ET LES PROBLEMES POSES PAR LA SEMI-LIBERTE ET LA LIBERATION CONDITIONNELLE

par Jean BAREYT

Docteur en droit

Magistrat chargé de l'application des peines
Vice-président au Tribunal de grande Instance de Béthune

Nous n'avons pas l'intention, dans le cadre de cette étude, de passer en revue toutes les attributions du Juge de l'application des peines. Nous nous bornerons à donner seulement un aperçu des problèmes posés par la semi-liberté et la libération conditionnelle.

La semi-liberté décidée par le tribunal, selon les nouvelles dispositions de la loi du 17 juillet 1970, soulève des difficultés particulières. Nous rechercherons quelles sont ces difficultés, puis nous essaierons d'apporter des solutions susceptibles d'améliorer la mise en œuvre de la loi.

La libération conditionnelle pose d'autres problèmes que nous examinerons ensuite.

I. — Les difficultés d'application de la loi du 17 juillet 1970 en ce qui concerne la semi-liberté.

L'art. 723-1 C. pr. pén. accorde la possibilité au tribunal, lorsqu'il prononce une peine égale ou inférieure à 6 mois d'emprisonnement, de décider à l'égard des condamnés justifiant, soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement, à une formation professionnelle ou à un traitement médical que cette peine sera subie sous le régime de la semi-liberté.

Cette disposition légale, précisons-le, ne fait pas échec à l'exercice des attributions antérieures dévolues au juge de l'application des peines d'admettre un condamné déjà incarcéré au régime de la semi-liberté, dès lors que les conditions de l'art. D. 137 sont réunies, ou encore de le faire bénéficier de cette mesure ab initio, c'est-à-dire, avant la mise à exécution de la peine, en vertu de la circulaire du ministre de la Justice du 26 décembre 1968.

Ainsi le tribunal et le juge détiennent un pouvoir concurrent dans la mesure où la peine à subir ne dépasse pas 6 mois d'emprisonnement. Mais ce pouvoir obéit à des règles de procédure différentes : les décisions du juge de l'application des peines sont sans recours, elles ont un caractère purement administratif, alors que les jugements du tribunal sont susceptibles d'appel devant la Cour.

Nous plaçant dans l'hypothèse où le tribunal a admis un condamné au régime de la semi-liberté, il appartient au juge d'organiser et de suivre l'exécution de la peine (circulaire du Garde des Sceaux, en date du 3 juillet 1970).

Il va sans dire que l'aménagement de cette mesure ne va pas sans poser de problèmes au jour de la saisine du juge :

1) Certaines des difficultés rencontrées peuvent résulter du fait que la situation professionnelle du condamné n'est plus la même qu'au jour du jugement.

D'autres incidents peuvent survenir : les horaires de travail ne coïncident pas avec l'horaire pénitentiaire ou encore le condamné travaille dans un lieu éloigné de la prison.

Il paraît opportun de ne prononcer de telles peines que si le délinquant travaille à proximité du lieu de détention.

Plusieurs remèdes d'ordre pratique peuvent être envisagés pour pallier ces difficultés.

Il serait souhaitable que la juridiction, avant de prononcer une peine d'emprisonnement à subir sous le régime de la semi-liberté, mette l'affaire en délibéré afin de s'assurer que le jugement pourra recevoir exécution.

Il sera, en outre, utile de prévoir que la saisine du juge de l'application des peines par le Parquet chargé de l'exécution de la condamnation intervienne dans les meilleurs délais.

2) Plusieurs tribunaux ont prononcé une peine d'emprisonnement sous le régime de la semi-liberté qui entraînait la révocation du sursis dont l'intéressé avait bénéficié pour une condamnation antérieure (1).

Cette pratique paraît contraire au but poursuivi par le législateur qui veut précisément éviter les conséquences néfastes d'une incarcération pour les condamnés à de courtes peines en ne les privant pas du bénéfice de leur activité professionnelle.

SIMPLIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO EM MATÉRIA DE CONTRAVENÇÃO

(L. nº.72-5 de 3 de janeiro de 1972)

Gaz. Pal. de 26 de fevereiro de 1972.

I – Procedimento atual

1) Antes de examinarmos as disposições do novo texto, nos parece útil lembrar rapidamente o procedimento que regeu até agora a área e que, nos termos do art. 7 da lei, será mantido em vigor até 30 de junho de 1972, no máximo.

(2) Há muito tempo, o procedimento de direito comum instituído para o tribunal de polícia, parecia muito complicado quanto às infrações benignas como as que dizem respeito ao tráfego rodoviário; por esta razão, várias medidas foram tomadas.

3) Trata-se da decisão de 2 de novembro de 1945 que instituiu o procedimento da "multa de composição" que se desenrola no prazo máximo de 45 dias. O valor da multa determinado pelo juiz é prefixado e varia atualmente segundo o decreto número 67-488 de 22 de junho de 1967 (art. R.42-C.pen) de 3 francos a 30 francos. Esses valores só dizem respeito ao montante da sanção prevista para contravenções de tráfego rodoviário de primeira e segunda classes.

4) Antes de qualquer citação, o ministério público remete em dez dias o auto de infração da contravenção ao juiz do tribunal de polícia que tem o prazo de 5 dias para fixar o montante da multa. Nos quinze dias a contar da decisão, o escrevente notifica o interessado sobre a condenação através de carta registrada. Caso o contraventor consentir em pagar a multa em quinze dias, vale como decisão judiciária de condenação; se em vez disso o interessado se recusar a pagá-la ou se a notificação do escrevente não for recebida, ele é citado perante o tribunal de polícia. O procedimento de direito comum é então aplicado.

Se o aviso previsto no art. 46 C. pr. pen. fosse enviado para outro endereço de modo que o contraventor deixou de recebê-lo não sendo portanto advertido desse envio, a citação para comparecer perante o juiz de polícia é nula: cass. crim. 5 de janeiro de 1966 (B. n.3,p.4). A nulidade da citação diante do juiz de polícia pelo

fato de o contraventor não ter sido informado da possibilidade de pagar a título de multa de composição, uma soma fixada de acordo com um cálculo determinado por um regulamento de administração pública, não pode ser invocada pela primeira vez diante da corte de cassação: cass. crim. 13 de março de 1963 (B. n. 117, p.233)

(5) As cópias da sentença são remetidas pelo cartório à administração de finanças que avisa os contraventores e procede eventualmente à execução da sentença.

Segundo o deputado Zimmermann, relator do projeto, esse procedimento (a que voltaremos a nos referir repetidas vezes) apresenta três características: é obrigatório, reveste-se de caráter judiciário e não dá nenhuma liberdade ao juiz quanto à fixação do montante da multa.

(6) Esse procedimento não é aplicável nos seguintes casos: art.528 C.pr. pen.:

- se o auto de infração assinalar duas contravenções praticadas pelo mesmo acusado;
- se a contravenção disser respeito a algumas áreas expressamente determinadas por lei, código do trabalho, código em matéria de contravenções de caça ou pesca, lei de 1881 sobre a imprensa;

- se a contravenção for cometida por menor de 18 anos: cass. crim. 15 de janeiro de 1969 (J.C.P. 1969. 15895, nota Chambon);
- se a pena ultrapassar 400F;
- se for sanção de prisão ou se expuser o contraventor a perdas e danos ou se for um caso de reincidência;
- se houver investigação judiciária.

(7) Se o contraventor se liberar da dívida, o processo é extinto; o processo só prossegue em caso de não pagamento. O pagamento serve como primeiro julgamento quando se trata de um caso de reincidência (art. 525 C. pr. pen.).

(8)-2) Trata-se do sistema de multa prefixada, calculada numa tabela preestabelecida, sem intervenção da autoridade judiciária, instituída pelo decreto-lei de 28 de dezembro de 1926, completada pela lei de 6 de julho de 1966 (art. 529.C.pr. pen.). Aplica-se às contravenções das duas primeiras classes, previstas e reprimidas pelo código rodoviário e pelo art. R. 26-15° C. pen. em caso de infrações à regulamentação da polícia rodoviária.

(9) O contraventor tem duas alternativas: pagar imediatamente a multa prefixada ao agente responsável da autuação ou pagá-la no prazo de 8 dias após constatação da infração através da remessa

de selo correspondente ao montante da multa prefixada, à venda em tabacarias.

M. Combaldieu qualificou esse sistema de “justiça mecanizada e desumanizada em que, um dia, bastará apertar um botão de caixa automático de selos multa para satisfazer a repressão”.(A contravenção na era eletrônica - Multa prefixada e selo multa (J.C.P. 1967.1.2096).

(10) O pagamento elimina a reincidência. Em contrapartida, o não pagamento provoca a possibilidade da multa de composição. Esse sistema não é aplicável aos casos enumerados pelo art. 528.

II – As imperfeições do sistema atual

(11) No seu relatório em nome da comissão das leis constitucionais, documento que nos parece indispensável citar (J. O. Deb. Parl. Sen. 28 de maio de 1971, p. 584), o senador Robert Bruyneel denunciou de forma eloqüente as desvantagens do atual sistema.

(12) Esses dois tipos de procedimento, vantajosos para os contraventores que não pagam as despesas do processo, não tiveram resultados satisfatórios: os interessados, sem discutir a infração, abstêm-se de pagá-la, por negligência ou má vontade.

(13) É preciso então citá-los perante o tribunal de polícia. Na maioria das vezes, deixam de comparecer e são condenados à revelia. Raros são os que pedem para ser julgados contraditoriamente, por carta. Quando comparecem, partem com uma triste idéia do funcionamento da justiça. Será que podemos exigir que um juiz em Paris ouça atentamente todos os interessados ao ter que decidir sobre algo em torno de 3 000 ações numa única audiência?

(14) Quer o acusado compareça ou quer não, ele deverá arcar com os custos da justiça (citação, registro do julgamento, intimação, oficial de justiça da sentença dada à revelia). Um estacionamento irregular, sujeito à multa de 20 francos, acarreta despesas desproporcionadas. “O escândalo” declarou M. Pleven, “dá-se quando o condenado a pagar 20 francos precisa desembolsar 40 francos de despesas judiciárias”. (eod. loc. P. 587).

15) Quando uma lei de anistia suprime as contravenções, a Fazenda deve arcar com os custos. A asfixia dos tribunais de justiça das grandes cidades costuma muitas vezes acabar em prescrição de ação pública.

16) Pergunta-se se as despesas feitas pelo Estado, para reprimir as contravenções, inclusive as não pagas, não ultrapassaram as receitas provenientes do produto das multas. Em 1968, foi lavrado em Paris e subúrbios 3 652 789 autos de infração relativos à contravenções sancionadas com selos multa; apenas 1 802 307 contraventores fizeram esse tipo de pagamento.

17) Essa situação levou o legislador a instituir procedimentos desprovidos de qualquer formalismo inútil para a repressão das contravenções o que levou à aplicação de uma multa sem audiência pública. As contravenções quanto ao estacionamento, cuja progressão é alarmante, são particularmente visadas. Desejou-se evitar a anarquia e a paralisia completa do trânsito.

(18) Será que é razoável permitir a existência simultânea de quatro procedimentos para reprimir contravenções: o de direito comum desenvolvendo-se em audiência, a multa de composição, a multa prefixada com pagamento imediato, a multa prefixada com pagamento adiado? Essas variantes eram geradoras de desigualdades irritantes.

(19) Uma mesma contravenção de primeira classe de trânsito custa 10 francos quando o autor escolhe a fórmula de multa judiciária e 15 francos se ele opta pela multa de composição. Isso

ocorre obrigatoriamente contra a vontade do interessado, sempre que a infração é lavrada rapidamente ou quando o agente autuante está sem o seu carnê de recibos ou sem aviso de contravenção para pagamento adiado.

III – As reformas

A – o procedimento de despacho penal

(20) Os art. 524 e 530 C. pr. pen. que estão no cap. II, título III do livro II, do referido código são, nos termos do art. 524 C. pr. pen. eliminados e substituídos. Tal capítulo intitular-se-á, de ora em diante, “procedimento simplificado”.

(21) Esse procedimento que vamos examinar é suscetível de ser aplicado a qualquer contravenção de polícia, mesmo que se trate de um caso de reincidência.

(22) O procedimento de despacho penal, “Strafbefehl” como dizem os alemães, não é uma inovação. Na realidade, consta no código de processo penal alemão mantido em vigor pelo decreto de 25 de novembro de 1919 nos departamentos do Alto Reno, Baixo Reno e Moselle onde obteve excelentes resultados (V. Gilbert Struss. As

leis locais na alçada da Corte de apelação de Colmar, 1959, Ed. Alsacia e o estudo completo de nossos caros colegas J. Lorentz e J. Volff, O despacho penal: um procedimento simplificado, rápido e de baixo custo na Áustria, Itália e Checoslováquia).

(23) Os despachos penais perante os tribunais de polícia da alçada da Corte de apelação de Colmar só tiveram algo em torno de 15% do total dos casos reenviados para audiência e as decisões infirmativas foram raras.

Segundo estatística desses autores, dos 15 250 despachos penais realizados pelo tribunal de polícia de Thionville de 1963 a 1967, só foram apurados 160 recursos que levaram a 46 arquivamentos, por razões de anistia, 59 confirmações e 55 infirmações.

(24) O procedimento simplificado não é permitido em dois casos:

- 1) quando a contravenção está prevista no código de trabalho;
- 2) quando o autor da contravenção punível com prisão superior a dez dias ou com multa acima de 400 francos é menor, isto é com menos de 18 anos no momento da ocorrência.

Finalmente, *esse procedimento não pode mais*, nos termos da alínea final do art. 524 C pr. pen. ser aplicado, quando a vítima do dano causado pela infração manda citar diretamente o acusado antes que o despacho penal tenha sido proferido. A alínea 1^a do

art. 528.2 C. pr. pen. concede expressamente esse direito, à parte lesada.

(25) Nota-se que com exceção desses casos, qualquer contravenção, inclusive as de quinta classe, pode ser julgada por meio do despacho penal.

Durante os debates parlamentares, muitos oradores desejaram que esse procedimento não atingisse as contravenções de quinta classe. Destacamos o fato que as ações que dizem respeito a essas infrações são relativas, em 90% dos casos, a acidentes com carro, nos quais há um delinqüente e também uma vítima, o que traz em discussão que a melhor maneira de multiplicar as infrações ao código do trânsito seria não mais obrigar o autor do acidente seguido de danos corporais a vir se explicar diante do juiz. Principalmente, será concebível que o autor de um acidente que causou a perda de um olho, ou seja uma incapacidade de trabalho de menos de três meses não deva se preocupar mais e que a vítima não seja avisada, uma vez que a ação pública foi esvaziada através do despacho penal?

O senador Mignot que desenvolveu esta argumentação, salientou também que, se hoje em dia, a vítima pode usar a vantajosa possibilidade de se constituir como parte civil, quando o ministério público avisá-la da data do recurso ou se for

convidada em audiência a fazer valer seus direitos, esse novo procedimento não será mais usado.

O senado aderiu finalmente ao texto do governo após ser ouvido diretamente do relator M. Bruyneel, que na alçada da Corte de apelação de Colmar pode se recorrer ao direito comum sempre que o despacho penal parece não constituir repressão suficiente e que portanto, agir-se-á do mesmo modo em todo território. Números foram citados: de 1º de novembro de 1970 a 30 de setembro de 1971, 387 despachos penais proferidos em matéria de contravenção de quinta classe contra 190 sentenças dadas pelos tribunais de polícia no mesmo prazo e para a mesma classe de contravenção. O número de apelação nessa área foi aproximadamente de 5%.

26) Um outro argumento foi determinante:

O recurso a esse procedimento não é automático mas essencialmente facultativo. Cabe ao ministério público optar pelo procedimento simplificado ou fazer uso do direito comum.

Caso o ministério público escolha o procedimento simplificado, ele remeterá os autos ao juiz, eventualmente acompanhados de requisições escritas (art. 525 C. pr. pen.)

(27) O mesmo artigo determina o curso do procedimento que concede ao juiz todas as prerrogativas:

Assim, o juiz pode através do despacho penal, ou dispensar o acusado ou condená-lo a apenas uma multa; dosar sua sentença entre um máximo e um mínimo, enquanto que a multa de composição o obriga a aplicar uma pena determinada por uma tabela;

Finalmente, caso o juiz estime que um debate contraditório é útil ou que outras sanções além da multa são necessárias, ele remeterá os autos ao ministério público para que se proceda de acordo com as formas de procedimento ordinário.

28) É claro que os tribunais de polícia, que terão também a competência de deliberar sobre cheques sem fundos de pequeno valor, não correrão mais o risco de ser irremediavelmente asfixiados, por causa deste novo procedimento.

A economia dos custos da justiça será apreciável já que o custo de um despacho penal será inferior à metade do que de um caso realizado em audiência de polícia.

(29) O art. 526 C pr. pen. dá detalhes sobre o conteúdo do despacho penal: nome, data, mês de nascimento e domicílio do acusado, qualificação legal, data e lugar da ocorrência, menção a

textos aplicáveis, decisão de soltura ou, em caso de condenação, montante da multa, custos do processo e duração da ordem de prisão.

O juiz não é obrigado a justificar o despacho penal.

(30) O art. 527 dispõe sobre as vias de recurso.

Nos dez dias após o despacho, o ministério público pode recorrer de sua execução através de uma declaração ao cartório do tribunal. Após vencimento desse prazo, notifica-se o acusado sobre o despacho proferido de forma não contraditória, por carta registrada com pedido de aviso de recebimento.

31) Uma vez notificado, o acusado pode optar por duas soluções:

- Num prazo de 30 dias a contar da data de envio da carta, ele pode pagar o valor da multa, extinguindo assim a ação pública.
- Ele pode também, dentro do mesmo prazo de 30 dias, recorrer da execução do despacho.

32) Caso o acusado não se manifeste no prazo estipulado, não pague a multa e não faça uso do direito ao recurso, seu silêncio será interpretado como assentimento tácito da decisão e o despacho penal será executado. Sabemos que a multa de composição necessita da aceitação expressa do interessado, o que

se traduz pelo pagamento da multa, cuja falta de pagamento faz com que se recorra a uma citação perante o tribunal de polícia com todas as conseqüências cabíveis.

(33) É possível que o acusado não receba a carta de notificação. Neste caso, o recurso poderá ser adiado até a expiração do prazo de dez dias a contar da data em que o interessado tomou conhecimento da condenação através de um ato de execução ou por qualquer outro meio. "Assim sendo, segundo a fórmula de M. Plevén, uma pena de multa não poderá jamais adquirir a força de coisa julgada sem que o interessado tenha tomado conhecimento, sem que tenha tido a possibilidade de entrar com recurso".

34) Certamente o procedimento de despacho penal não se harmoniza com as regras tradicionais do procedimento penal francês, sendo totalmente escrito e desprovido de qualquer caráter contraditório. Os direitos do interessado estão todavia garantidos através da intervenção conjunta do ministério público e do juiz e devido ao fato que o direito a recurso é aberto ao contraventor nos 30 dias posteriores à notificação da decisão. Como veremos, o recurso oriundo do ministério público ou do acusado acarreta automaticamente a remessa do caso à audiência pública.

35) Ao longo dos debates, muitos parlamentares pediram que a notificação não fosse feita por correio mas pelo oficial de justiça. Alegamos que uma das justificativas do texto seria a redução de custos e que caso o oficial de justiça não encontre o interessado, ele seria obrigado a expedir uma carta registrada com aviso de recebimento o que causaria um aumento de custos. O custo de cada carta é de 4,50 francos, enquanto que o da notificação à pessoa ou ao ministério público é de 7,05 francos em Paris e 12,35 francos quando se trata de notificação a domicílio ou na prefeitura, quantias a que se acrescenta as despesas de deslocamento do oficial de justiça. Mas, será que não é o caso de levar em consideração as greves, infelizmente muito freqüentes na companhia dos correios!..

Não é necessário dizer que a reforma resultará em menor ganho para os oficiais de justiça. Seria conveniente indenizá-los? O senador Caillavet que apresentou uma emenda nesse sentido não pôde insistir porque “isso significaria, segundo M. Pleven, indenizar todos os cidadãos que uma lei privaria de uma eventual falta de ganho o que iria contra as disposições do art. 40 da lei orgânica que não permite a adoção de medidas que causem encargos suplementares não previstos no orçamento”. (J. O. Deb.Parl. Sen. 28 de maio de 1971, p. 598). A questão anterior

foi quase colocada pela Assembléia nacional no dia 17 de novembro de 1971.

36) Deixaremos de reproduzir os detalhes dos argumentos produzidos pelo ministro da justiça que se opôs energicamente à emenda que encarregaria a honrada classe de oficiais de justiça da notificação dos despachos penais. (J.O. Ass. nac. 3 de dez. de 1971, p. 6327). Nos contentaremos de lembrar um de seus argumentos: “ Vocês acham normal, declarou ele, que com o considerável aumento do trânsito em Paris, apenas 30 oficiais de justiça sejam encarregados da notificação de 400 000 contravenções?” Insistimos que recorrer aos oficiais de justiça teria a vantagem de chamar a atenção do interessado sobre a gravidade da decisão tomada. Na verdade, quando o oficial de justiça não encontra a pessoa no seu domicílio, o que acontece freqüentemente quando o contraventor está no seu trabalho, ele levará a notificação à prefeitura e avisará o interessado por meio de carta registrada com aviso de recebimento sobre este depósito. Por isso, não entendemos bem as razões que se oporiam a deixar esta tarefa aos serviços do correio. Além disso, atualmente, as multas de composição não são notificadas por carta registrada? Insistimos que o novo texto relativo à prevenção e repressão das infrações em matéria de cheques dará aos oficiais de justiça, muitas oportunidades para exercerem sua competência.

37) O art. 528 se refere aos efeitos do recurso.

Em caso de recurso impetrado pelo ministério público ou pelo acusado nos prazos previstos, o acusado é levado à audiência do tribunal de polícia e julgado segundo as formas do procedimento ordinário. O acusado pode aliás desistir do direito de recorrer. Essa possibilidade lhe é oferecida até a abertura dos debates. Neste caso, o despacho penal se tornará executório e nenhum recurso será então recebido.

38) Os art. 528.1 e 528.2 protegem os direitos da parte lesada pela contravenção.

Na falta de recurso, o despacho penal adquire os efeitos de sentença com força de coisa julgada. No entanto, o despacho penal não tem força de coisa julgada em vista da ação civil de perdas e danos (art. 528.1) qualquer que seja a jurisdição encarregada do pedido de indenização (tribunal de polícia, juiz de instância, tribunal de grande instância ou jurisdição administrativa).

Esta disposição se encontra explicitada no artigo 528.2 que determina que o despacho penal não impede o exercício posterior da ação civil da vítima perante o tribunal de polícia.

39) Pode acontecer que a vítima só se manifeste após a assinatura do despacho penal. (Lembremos que se a parte lesada usar o dispositivo de citação direta do acusado culpado diante do tribunal de polícia, não poderá segundo os termos do art. 524 C pr. pen. recorrer ao sistema de despacho penal).

40) Duas hipóteses podem ser apresentadas:

- Se a citação da vítima intervém após assinatura do despacho penal e o ministério público ou o acusado recorrer da decisão, o tribunal estatuirá simultaneamente sobre ação pública e sobre os interesses civis.

- Se o interessado não entrou com recurso ou se desistiu por carta do recurso ou do direito de entrar com recurso, ou ainda, se o despacho penal foi objeto de pagamento voluntário, só se estatui sobre os interesses civis.

41) Trata-se de uma disposição excessiva do direito comum. Para ser válida, a ação civil precisa ser levada à jurisdição de repressão ao mesmo tempo que a ação pública.

Poderia certamente ser diferente, principalmente em caso de ferimentos involuntários; é preciso que o juiz que deliberou sobre a ação pública tenha estatuído ao mesmo tempo sobre o princípio da responsabilidade e ordenado uma perícia.

42) Muita gente se perguntou se não teria sido melhor respeitar os princípios e autorizar somente a vítima que se manifestou tardiamente a fazer uso da ação civil. Outros se insurgiram contra essa “monstruosidade jurídica” que consiste em dar competência a uma jurisdição repressiva para casos de interesses civis após extinção da ação pública através da multa prefixada.

Além disso, assim que a parte lesada intervém depois que o despacho penal adquiriu um caráter definitivo em relação à ação pública, deverá arcar com os custos exatamente como se tivesse acionado o juiz civil.

43) Quando se trata de acidente de trânsito em que o acusado foi dispensado, a vítima não terá nenhuma vantagem ao acionar tardiamente a jurisdição de repressão, já que precisará estabelecer a culpa do autor do acidente, de modo que se escolher a via civil, a presunção do art. 1384 C. civ. funcionará a seu favor. As disposições de aparência benevolente do art. 528.2 não parecem um “presente envenenado”?

44) Suponhamos que o juiz de instância tenha, através de despacho penal, dispensado ou condenado e que o caso volte para ele devido à intervenção da parte lesada. Novos elementos de

informação serão talvez produzidos. Não é impossível que o juiz seja levado a uma sentença contrária a dada quando estatuiu sobre a multa penal. É deplorável e contra a jurisprudência da Corte de cassação que - quando a Corte de apelação emenda a decisão dos primeiros juizes, seja sobre a prevenção ou sobre divisão das responsabilidades, prefira sacrificar o princípio de duplo grau de jurisdição do que coagir o tribunal a estatuir sobre perdas e danos contrariamente à sua concepção inicial: Cass. crim. 9 de outubro 1969 (B. 346.592); 23 de outubro de 1969 (B.263.630); 27 de abril 1961 (B.123.320); 8 de junho de 1971 (B. 182.457); 15 de junho de 1971 (B.189.493).

45) M. Plevén respondeu a essas objeções dizendo que “é normal que a lei evolua e se adapte o melhor possível às necessidades”. É verdade que na maioria dos casos, será o mesmo juiz de instância que dirigirá a audiência de polícia e a audiência civil. Além disso, se posteriormente ao despacho penal, a vítima só pode optar pela via civil, ela deverá se submeter a despesas consideráveis no caso de, devido ao montante de seu pedido, a competência do tribunal de instância estiver aquém do caso.

Parece, então, que o art. 528.2 C. pr. pen. revoga a disposição do decreto nº 581284 de 22 de dezembro de 1958 determinando principalmente a competência das jurisdições de instância.

46) Um decreto do Conselho de Estado determina as condições de aplicação dos art. 524 e seguintes do C. pr. pen. incluídas no Livro II que trata do procedimento simplificado.

B - Procedimento da multa prefixada

47) O legislador deu uma nova redação aos art. 529 e 530 C. pr., pen. que passa a figurar no capítulo II bis do título III do livro II do mesmo código.

As contravenções podem, segundo a lei, causar o pagamento de uma multa prefixada.

48) Tal pagamento pode ser efetuado de duas maneiras:

- Diretamente ao agente que lavrou o auto da infração, provido dum carnê com recibos. Um decreto determinará as categorias de agentes habilitados para tal tarefa.
- No prazo de 15 dias (e não mais 8 dias como atualmente) posteriores à data de constatação da infração ou dependendo do caso, do envio de um aviso de contravenção. Essa última disposição diz principalmente respeito à constatação de infração

cometida pelo motorista de um veículo em movimento e não interpelado.

O pagamento é então efetuado junto ao departamento indicado no aviso de contravenção por meio de um selo multa cujo valor corresponde ao montante da multa prefixada incorrida.

O pagamento da multa prefixada cuja tarifa será determinada por decreto, elimina a ação pública. Além disso, não confere com as regras que dizem respeito à reincidência.

49) O procedimento de multa prefixada não é permitido:(art.530 C. pr.pen.)

- Quando a contravenção expõe seu autor à reparação de danos causados a pessoas ou terceiros.

- Em caso de constatações simultâneas de várias infrações quando uma delas não permite a aplicação do procedimento de multa prefixada.

50) O que acontece se o contraventor não fizer uso dessas facilidades? O ministério público poderá proceder diante do tribunal de polícia de acordo com procedimento de direito comum previsto pelos art. 531 e seguintes C. pr. pen. ou optar pelo procedimento simplificado de despacho penal que acabamos de examinar (art. 530.1 C. pr. pen.).

Nos termos do art. 530.2 C. pr. pen., a tarifa das multas prefixadas será determinada por decreto: um decreto do Conselho de Estado determinará, se necessário for, as modalidades de aplicação dos art. 529 a 530.1.

C - Repressão das infrações submetidas à regulamentação da polícia rodoviária.

51) Trata-se essencialmente de estacionamento.

Em 1965, 2 000 000 contravenções de estacionamento foram constatadas e em 1971, esse número ultrapassou 4 000 000.

Quanto à definição do responsável de uma infração de código rodoviário, sabe-se que o art. L. 21 C rod. assinala que o motorista é em princípio penalmente responsável pelas infrações cometidas uma vez que é ele mesmo que estava dirigindo.

No entanto, a alínea 2 do texto autoriza o tribunal a decidir, quando o motorista agiu na qualidade de empregado, levando em conta as circunstâncias de fato e as condições de trabalho do interessado, que o pagamento das multas de polícia e custos será integralmente ou parcialmente, de responsabilidade do comitente.

O legislador desejou sobretudo punir as transportadoras, moralmente responsáveis pelas infrações cometidas por seus empregados em razão das condições de trabalho impostas. (J.O Deb. Ass. Nat. 31 de janeiro de 1958, p. 451, 454, 475). Segundo o senador Namy, "desejou-se evitar que o assalariado arcasse com o tributo das contravenções". (J.O Deb. Cons. Rep., 18 de março de 1958, p. 576). É justamente para que se possa verificar as condições de trabalho que o "livro individual de controle do motorista" figura nos documentos de bordo obrigatórios em todos os veículos ou transporte.

52) No caso de infrações submetidas à regulamentação de estacionamento de veículos sancionadas somente com multa (v. art. R. 233.1. 1ª alínea e 233.2 C. rod.) o responsável pecuniário passa a ser, segundo o art. 421.1 C. rod., o titular do certificado de licenciamento do veículo, salvo nos casos em que o proprietário possa provar a existência de circunstâncias de força maior (por exemplo uma avaria) ou fornecer informações que permitam identificar o verdadeiro autor da infração. Tratar-se-á, por exemplo, de locatário, ladrão, uma pessoa a quem o veículo foi emprestado ou um novo proprietário que dispõe de 15 dias para providenciar a mudança do certificado de propriedade.

A respeito dos veículos furtados, o ministro da justiça declarou em resposta à pergunta de um parlamentar: "todas as sanções penais, mesmo aquelas previstas em matéria de contravenção, só podem ser infligidas ao autor das ocorrências imputadas. É certo que as decisões que optam por uma multa de composição são sempre dirigidas ao titular do certificado de propriedade, mas ele pode, abstendo-se de qualquer regulamento, avisar imediatamente o ministério público que ele não é o responsável pelo ocorrido, e sobretudo provar que como vítima do furto, não poderia, na data da infração, estar fazendo uso de seu veículo". (J.O. 27 de outubro de 1971)

53) Caso o certificado de registro e licenciamento do veículo esteja em nome de pessoa jurídica, a responsabilidade pecuniária caberá, sob reserva precitada, ao representante da pessoa jurídica.

54) A análise das disposições do art. 27 C. Rod.: trata-se de aplicar um método de sanção mais rápido a algumas infrações sob regulamentação da polícia rodoviária e principalmente às que dizem respeito a estacionamentos. Na realidade, os procedimentos de multa prefixada e de multa de composição não se mostraram eficientes; os contraventores não pagaram e foi necessário interpelá-los nos tribunais de polícia. Em 1968, foram

entregues aos juizes de Paris 465 612 autuações de multas por infração às regras de estacionamento, cujos autores deixaram de pagar a multa pela via do pagamento espontâneo.

Para aliviar o trabalho das jurisdições, previu-se que o procedimento de multa prefixada analisado acima (art. 529 e 530 C. pr. pen.) tornar-se-ia aplicável às contravenções de legislação ou circulação rodoviária, desde que a multa, cuja taxa máxima é fixada por decreto, não exceda tal taxa..

55) Não pretendemos revelar segredos de Estado ao dizer que a multa em matéria de contravenção de estacionamento, que tem atualmente uma taxa base de 10 francos está sujeita a ser aumentada constantemente até 40 francos em Paris e 30 francos no subúrbio. Prevê-se que as coletividades locais possam abrandar a taxa de acordo com os bairros e a natureza das vias. Observemos que a proposta de lei de número 1998 feita por deputados do partido socialista e aliados tende a destinar às cidades de mais de 10 000 habitantes o produto das multas cobradas por infração às regras de trânsito. Estes créditos se destinariam obrigatoriamente às despesas de trabalho proporcionando uma melhora na circulação urbana e para custos de mão de obra especializada afim de garantir um melhor funcionamento do serviços de trânsito urbano.

56) Quando se trata somente de contravenção à regulamentação de estacionamento, mesmo que o autor seja menor de 18 anos, proceder-se-á de acordo com o art. L.27.1 a L.27.3 que examinaremos (art. L.27 alínea C. rod.).

57) O contraventor das disposições que regulamentam o estacionamento pode:

- pagar a multa prefixada
- usar o selo-multa
- fazer uma reclamação ao departamento indicado no aviso de contravenção que será entregue ao ministério público. (art.L.27.1, alínea 1C.rod.)

58) Um prazo para este procedimento foi previsto: trata-se daquele instituído pelo art. 529 C. pr. pen., ou seja 15 dias a contar da data de constatação da infração ou do envio do aviso de contravenção ao proprietário do veículo (art. L. 27.1 alínea 1 C. rod.)

59) Caso o contraventor não se manifeste, o titular do certificado de registro e de licenciamento do veículo será devedor de pleno direito da multa penal fixa cuja taxa é determinada por decreto

pelo representante da Fazenda, em virtude de um título executório

assinado pelo promotor público. (art. L 27.1 alínea 2 C.rod.)

60) O título referido é executado segundo regras previstas no Código de processo penal para execução dos julgamentos de polícia.

Porém, a alínea 3 do mesmo art. L.27.1 traz um atenuante: nos dez dias a contar da data em que o contraventor da regulamentação de estacionamento tomou ciência do título executório em questão, através do ato de execução ou de qualquer outro meio, o interessado pode fazer uma reclamação junto ao ministério público. Esta reclamação anula automaticamente o título executório.

61) A reclamação gera conseqüências diferentes, seja ela entregue ao ministério público ou aos serviços donde provém o aviso de contravenção (art. L 27.2 C. rod.). O ministério público, após reconsideração do processo, arquiva-o ou conduz a ação conforme regras de direito comum ou de procedimento simplificado. Para desencorajar o espírito de emulação, previu-se que se o tribunal optou pela condenação, a multa que infligirá ao

autor da reclamação não poderá ser inferior ao valor da multa fixa do título executório.

62) Nos termos do art. L.27.3 C. rod., o tribunal de polícia estatui conforme disposição do art. 711 C. pr. pen. sobre incidentes contenciosos relativos ao executório (erro sobre pessoa) e retificação dos erros essencialmente materiais.

A execução da decisão é suspensa se o magistrado assim mandar. Ele estatui em câmara de conselho, após ouvir o ministério público, o advogado da parte, caso se manifeste e eventualmente o próprio interessado. O ministério público se incumbe de intimar a parte interessada sobre o julgamento do incidente.

As conseqüências do pagamento da multa penal fixa são, segundo o mesmo artigo, as mesmas da multa prefixada: extinção da ação pública, salvo nos casos de reincidência.

64) Acrescentemos três ressalvas:

1)O novo procedimento em matéria de contravenção será também aplicável na alçada da corte de apelação de Colmar, uma vez que a alínea 2 do art. 5 do decreto de 25 de novembro de 1919 para a execução da lei de 17 de outubro de 1919 relativa ao regime

transitório de Alsace Lorraine fora revogada (L. de 3 de janeiro de 1972, art. 7).

2)As disposições anteriormente em vigor continuam aplicáveis às contravenções cometidas antes da aplicação da nova lei que entrará em vigor, no máximo, até 30 de junho de 1972.

3)São finalmente revogados os art. 392 e 464 C. rur. que excluem do procedimento da multa de composição as contravenções do livro 1 do dito código que trata de caça, assim como das infrações em matéria de pesca que são de competência dos tribunais de polícia.

65) Constata-se que em matéria de estacionamento, a repressão torna-se pouco formal e pouco custosa. Elimina-se praticamente seu caráter judiciário dependendo do procedimento utilizado e não depende mais da onerosa intervenção do oficial de justiça. Durante os debates, o Ministro da justiça forneceu alguns dados. Em Paris, em 1968, os custos da justiça referentes a 600 000 sentenças pronunciadas em matéria de estacionamento se elevaram a aproximadamente 3 bilhões de francos antigos cuja metade correspondia ao custo de citação e intimação pelo oficial de justiça.

66) No plano prático, segundo informações dadas por M. Pleven, as multas fixas serão tratadas como as multas de composição o são atualmente, pelo computador da repartição da prefeitura de polícia e do ministério da fazenda.

67) Vantagens do procedimento simplificado

- Evitar o recurso ao juiz que só será acionado quando o ministério público estimar que a reclamação é justificada, caso contrário haverá arquivamento;
- Economia nos custos do processo;
- Excelente meio de dissuasão por causa da aceleração na cobrança das multas.

Em suma, substituir um método administrativo por um método judiciário tem, segundo M. Pleven, os seguintes objetivos: "Simplificação para a justiça, simplificação para os cidadãos, eficácia na cobrança, interesse da Fazenda pública".

68) Muitos alegarão que no plano psicológico, a advertência vinda de um tribunal de polícia pareceria aos olhos do contraventor um valor moral constrangedor maior que a causada pela administração fiscal.

69) Desejamos que os regulamentos de administração pública anunciados para a aplicação do texto apareçam no futuro próximo. O atraso na publicação do decreto de aplicação da lei de 31 de dezembro de 1970 (v. nosso estudo “Destroços e automóveis estacionados durante muito tempo em lugares para estacionamento” – Bul. Transportes 27 de janeiro de 1971) sobre estacionamento abusivo de automóveis e que não deu em nada, nos faz refletir.

70) Não convém, ao meu ver, que nossos governantes permaneçam inertes. As principais causas desta situação devem ser pesquisadas e, como sugeriu o senador Namy, seria preciso “promover uma política coerente em relação à circulação de pessoas e mercadorias na região parisiense que está sendo asfixiada devido ao caos de veículos de toda espécie, região parisiense onde o automóvel mal consegue circular e muito menos estacionar sem o risco de estar infringindo a lei”. Não podemos esquecer que o prefeito de Paris revelou recentemente que os 1 500 hectares de carro não podem caber dentro de 1 200 hectares de vias. (A. Sauvy “As quatro rodas da fortuna” Edit. Flammarion).

Paul-Julien DOLL

Juiz da Corte de apelação de Paris

La simplification de la procédure applicable aux contraventions

(Commentaire de la loi n° 72-5 du 3 janvier 1972) *

1. — Face à la poursuite et à l'instruction des contraventions, le législateur peut hésiter entre deux attitudes : soit conserver la procédure classique, notamment le recours au juge et le principe du contradictoire, soit la dépouiller plus ou moins de son caractère judiciaire pour lui donner, en certains cas extrêmes, une allure purement administrative. Longtemps notre droit a préféré la première conception. Avec la loi du 3 janv. 1972, il a opté résolument en faveur de la seconde. Notre législation a dû prendre cette voie car nos tribunaux de police risquaient l'asphyxie en raison de l'augmentation vertigineuse du nombre des contraventions (1).

Et elle a pu la prendre parce que les contraventions sont « mépris d'autrui, bravade de l'interdiction, sans-gêne et paresse » (2) davantage que manifestation d'une criminalité véritable. La loi de 1972 n'est pas cependant sans précédents.

2. — Le législateur de 1926 et 1945 avait en effet imaginé deux procédures simplifiées : l'amende de composition et l'amende forfaitaire dont le but commun était déjà d'éviter la comparution du contrevenant à l'audience. Plus précisément, celui-ci pouvait se soustraire à la procédure ordinaire en versant une amende d'un montant fixé d'avance par un règlement à un taux intermédiaire entre le minimum et le maximum de la peine encourue. Si le but de ces deux procédures était donc le même, leur mécanisme et leur champ d'application différaient cependant.

Avec la procédure de composition, le juge de police n'était pas dessaisi puisqu'il devait fixer, avant toute citation, le montant de l'amende dont il proposait au contrevenant le versement. Avec l'amende forfaitaire, la procédure se déroulait au contraire sur le plan extrajudiciaire, le calcul de l'amende étant effectué par l'agent verbalisateur qui avertissait lui-même le contrevenant de la faculté de s'acquitter immédiatement ou dans un délai de huit jours au moyen d'un timbre-amende. Ce système administratif offrait moins de garanties que celui de la composition, le législateur lui avait assigné un domaine plus restreint. Alors que la procédure de composition devait s'appliquer à toutes les contraventions, sauf exceptions prévues par la loi, celle de l'amende forfaitaire était réservée aux contraventions des deux premières classes, en fait aux contraventions relatives à la circulation routière.

3. — Aussi séduisantes qu'elles aient pu paraître, ces deux

procédures n'avaient pas répondu dans la pratique aux espoirs du législateur. Le système s'était révélé inefficace en raison de l'inertie d'un très grand nombre de contrevenants qui, en omettant de payer l'amende forfaitaire et celle de composition, provoquaient cet engorgement des tribunaux que le législateur avait justement voulu éviter. Dans son rapport au Conseil de législation pénale, M. le professeur Vitu écrivait notamment : « en 1968, dans Paris et la région parisienne, moins de 50 p. 100 des amendes justiciables du timbre ont été effectivement payées par l'emploi de ce dernier. La même année, sur 1 602 000 décisions d'amendes de composition établies par le tribunal de Paris, 950 450 amendes ont été payées, soit 55,65 p. 100 du total. La conséquence logique est que 597 528 jugements ont dû être rendus par ce même tribunal dont plus des trois quarts concernaient des infractions de stationnement. La moyenne des affaires appelées atteignait le chiffre effarant de 3 000 par audience » (3). Le citoyen comparaisant devant de telles juridictions ne pouvait avoir qu'une impression défavorable de notre justice (4). Enfin, qu'il ait comparu ou non, le prévenu devait supporter des frais de justice dépassant de très loin le montant de l'amende (5).

4. — Une réforme de la procédure était donc indispensable. Le législateur de 1972 la mène sur deux plans.

En premier lieu, il remplace la procédure de composition par le système de l'ordonnance pénale que le droit allemand connaît depuis 1877 sous le nom de *Strafbefehl*. Grâce à ce procédé, le juge peut, sans débat préalable, condamner le prévenu ; celui-ci peut faire opposition à la décision et l'affaire est alors portée en audience publique. Cette technique, maintenue en vigueur en Alsace-Lorraine après 1919 (6) y avait donné d'excellents résultats (7). Aussi le législateur a-t-il décidé que cette procédure, encore judiciaire, pourrait s'appliquer à presque toutes les contraventions (art. 524 à 528-2 nouveaux c. pr. pén.).

En second lieu, le législateur réduit à l'état administratif la procédure concernant les contraventions à la réglementation sur le stationnement des véhicules en prévoyant des règles plus simples encore que celles de l'amende forfaitaire (8) et dans le déroulement desquelles le juge de police n'aura pas en principe à intervenir (art. L. 21-1 et L. 27 et s. nouveaux du code de la route).

* V. le décret d'application (n° 72-471 du 12 juin 1972). J. O. du 13 juin 1972, p. 5941.

(1) Le nombre total des condamnations prononcées par l'ensemble des tribunaux de police est passé de 743 260 (indice 100) en 1980 à 1 575 040 (indice 211) en 1988 (*Compte général de la justice criminelle*, 1988).

(2) M. Le Clère, *Illustration et défense de la contravention*, *Rev. science crim.* 1970. 592.

(3) Rapport n° 1992 de M. Zimmermann au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 6.

(4) Intervention de M. Pleven, garde des Sceaux, J. O. débats Sénat, p. 587, col. 2.

(5) *Idem*.

RECUEIL DALLOZ SIREY, 1972, 24^e CAHIER. — CHRONIQUE.

(6) En vertu du décret du 25 nov. 1919.

(7) Ainsi sur 15 250 ordonnances pénales rendues de 1963 à 1967 par le tribunal de police de Thionville, 160 seulement firent l'objet d'une opposition et aboutirent à 59 confirmations, 55 infirmités et 46 décisions de classement (J. Lorentz et J. Wolff, *L'ordonnance pénale: Une procédure simple, rapide et peu coûteuse*, J.C.P. 1968. I. 2192).

(8) La procédure de l'amende forfaitaire reste pratiquement inchangée, les nouveaux art. 529 à 530-2 c. pr. pén. intégrant purement et simplement l'essentiel des dispositions de l'article L. 27 du code de la route. Le défaut de paiement de l'amende dans les quinze jours entraîne l'application de la procédure de l'ordonnance pénale ou de celle du droit commun.

I. — La procédure judiciaire de droit commun de l'ordonnance pénale.

5. — Cette « procédure judiciaire simplifiée » (9) de l'ordonnance pénale est originale à la fois par son domaine d'application, par son fonctionnement et par la façon dont elle entend protéger les droits du justiciable. Il faut cependant se demander si le louable souci d'efficacité et de rapidité, qui a animé le législateur, n'a pas conduit à l'adoption de solutions peu classiques.

6. — L'art. 524, al. 1^{er}, dispose que « toute contravention de police, même commise en état de récidive, peut être soumise à la procédure simplifiée » de l'ordonnance pénale. Seules sont exclues les contraventions prévues par le code du travail (10), les contraventions de cinquième classe commises par des mineurs (11) ainsi que celles pour lesquelles la victime a fait citer directement le prévenu devant le juge d'instance avant qu'ait été rendue l'ordonnance (art. 524, al. 2 et 3).

Deux conséquences découlent de la règle générale inscrite à l'art. 524. Tout d'abord, quoique la procédure simplifiée ne s'applique qu'au prononcé de peines pécuniaires (art. 525, al. 2), son utilisation n'est pas exclue lorsque la contravention constatée fait encourir à son auteur une peine privative de liberté ou une peine complémentaire telle que la suspension du permis de conduire (12). Ensuite, cette procédure peut être utilisée même pour les contraventions de cinquième classe. Ce principe fut à la vérité très discuté lors des travaux préparatoires. Le sénateur Mignot fit en effet valoir que ces contraventions sont afférentes pour 90 p. 100 au moins à des accidents d'automobile de sorte qu'il y a une victime dont les droits risquent d'être frustrés puisqu'elle ne sera pas avisée de l'ordonnance, alors que, jusqu'à présent, le parquet l'avisait de la date de l'audience (13). L'extension de la procédure simplifiée aux grandes contraventions fut néanmoins votée au double motif que les droits de la victime étaient respectés par d'autres moyens (*infra*, n° 9) et que l'application de la procédure simplifiée n'était point automatique (*infra*, n° 7).

On notera qu'en vertu de ces deux corollaires, la procédure simplifiée pourra s'appliquer à la répression de la nouvelle contravention d'émission de chèque sans provision (14) qui est une contravention de cinquième classe punissable d'emprisonnement.

7. — La procédure de l'ordonnance pénale est à la fois très souple et très simple dans son fonctionnement.

C'est d'une double façon que se manifeste la souplesse de l'institution qui doit être adaptée aux circonstances. Tout d'abord, l'emploi de la procédure simplifiée est toujours facultatif, le législateur n'ayant pas voulu entraîner un affaiblisse-

ment de la répression en instaurant une procédure n'autorisant qu'une condamnation à l'amende (15). Le procureur de la République est donc libre de choisir entre la procédure de droit commun et la procédure simplifiée ; s'il opte en faveur de cette dernière, il communique au juge le dossier de la poursuite accompagné de ses réquisitions (art. 525, al. 1^{er}). De son côté, le juge n'est pas tenu de déférer à ces réquisitions et « s'il estime qu'un débat contradictoire est utile ou que des sanctions autres que l'amende devraient être éventuellement prononcées, il renvoie le dossier au ministère public aux fins de poursuites dans les formes de la procédure ordinaire » (art. 525, al. 3). Ensuite, le juge qui accepte le système de l'ordonnance pénale et qui entend condamner peut fixer librement le montant de l'amende dans les limites d'un minimum et d'un maximum (16).

Par ailleurs, la simplicité de la procédure apparaît en ce qu'elle est dépourvue de tout caractère contradictoire (17), le juge statuant sans débat préalable (art. 525, al. 2) et en ce que l'ordonnance n'a pas à être motivée (18) ni signifiée au prévenu, mais seulement notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (19) au bout de dix jours si le parquet ne fait pas opposition (art. 527, al. 2). Cette absence de contradiction et de motivation n'est sans doute pas conforme aux principes généraux de notre procédure classique (20). Cependant, « les droits du justiciable restent garantis en raison de l'intervention conjointe du ministère public et du juge ainsi que par le droit d'opposition ouvert au contrevenant » (21).

8. — Celui-ci peut en effet faire opposition à l'ordonnance pendant un délai de trente jours à compter de la notification. Durant ce délai, plusieurs hypothèses peuvent se présenter (art. 527, al. 3 à 6 et 528).

Le prévenu peut d'abord ne pas user de ce droit et payer l'amende. L'action publique est alors éteinte et l'ordonnance acquiert les effets d'un jugement passé en force de chose jugée. La comparution en audience publique est évitée.

Il peut aussi se montrer inactif en ne payant pas l'amende et en ne faisant pas opposition. Son silence sera interprété comme une acceptation tacite et l'ordonnance sera mise à exécution (22). Dans le système ancien, le défaut de paiement entraînait la comparution en audience publique.

Enfin le prévenu peut faire opposition. L'affaire vient alors à l'audience du tribunal. S'il ne s'y présente pas, le juge rend une décision par défaut insusceptible d'opposition. Avec la réforme, « ne seront (donc) renvoyées en audience publique... que les affaires où le condamné conteste, qui sont très peu nombreuses, et non plus toutes celles où le paiement volon-

(9) Exposé des motifs, p. 3.

(10) Le particularisme du droit du travail est connu. Ainsi, lorsque l'infraction porte sur la réglementation de l'hygiène et de la sécurité du travail, les poursuites sont subordonnées à une mise en demeure restée sans effet, adressée par l'inspecteur du travail au chef d'entreprise.

(11) Sous l'empire de l'ancienne législation, il avait été jugé que la procédure de composition n'était pas applicable aux mineurs en raison des exigences de l'art. 21 de l'ordonnance du 2 févr. 1945 (Crim. 15 janv. 1969, *Rev. science crim.* 1969. 861, obs. Légal).

(12) Exposé des motifs, p. 4.

(13) Intervention de M. Mignot, *J. O. débats Sénat*, p. 2972 et 2973.

(14) Une loi du 3 janv. 1972 a en effet contraventionnalisé l'émission de chèque sans provision lorsque le montant du chèque est inférieur à 1 000 F.

(15) Dans le ressort de la cour de Colmar, grâce à la coexistence de la procédure de droit commun et de celle de l'ordonnance, on peut user de la première lorsque la seconde, qui est facultative, ne paraît pas permettre une répression suffisante (Rapport n° 67 de M. Bruyneel au nom de la Commission sénatoriale des lois, p. 6).

(16) Dans le système de la composition, l'amende était au contraire fixée par référence à un barème préétabli ne laissant aucune liberté au juge.

(17) Comme l'ont noté MM. Lorentz et Volf, « on fait de la procédure par défaut une procédure normale » (*op. cit.*, n° 5).

(18) Son caractère juridictionnel n'en reste pas moins évident. Cette absence de motivation tend d'ailleurs non seulement à simplifier la tâche du juge, mais aussi à éviter d'éventuelles contradictions avec le jugement qui devrait être rendu au cas d'opposition.

(19) Contre l'avis de certains parlementaires, M. Plevin s'est catégoriquement opposé au système de la signification par huissier (*J. O. débats, Ass. nat.*, p. 6327).

(20) Jusqu'à présent, seuls les arrêts des cours d'assises n'étaient pas motivés, pour des raisons très particulières du reste.

(21) Rapport de M. Zimmermann, *op. cit.*, p. 7.

(22) Cependant si l'avis de réception ne prouve pas que le prévenu a été touché effectivement, l'opposition reste recevable pendant un délai de dix jours suivant la date à laquelle il a eu connaissance de la condamnation par un moyen quelconque.

taire n'a pas été effectué qui sont, elles, excessivement nombreuses » (23).

En aucun cas, les droits du prévenu ne sont donc sacrifiés.

9. — Il en est de même pour la victime, quel que soit le moment auquel elle agisse.

Cite-t-elle directement le prévenu devant le tribunal avant signature de l'ordonnance, l'art. 524 dispose alors que la procédure simplifiée est exclue. Le cite-t-elle après signature de l'ordonnance, mais avant que le tribunal ait statué sur l'opposition du prévenu ou du ministère public, l'art. 528-2, al. 3 indique que le tribunal statuera à la fois sur l'action publique et sur l'action civile.

Le seul cas où l'on aurait pu craindre pour les intérêts de la victime est celui où elle agit après signature de l'ordonnance et alors qu'il n'y a pas eu d'opposition. Afin que la victime ne se heurte pas à une décision devenue définitive et peut-être contraire à ses intérêts, le législateur a posé deux règles. En premier lieu, le tribunal de police est compétent pour statuer sur les intérêts civils alors que l'action publique est éteinte (art. 528-2, al. 1^{er} et 4) contrairement au principe que l'action civile est exercée en même temps que l'action publique. En second lieu, le tribunal de police, et plus généralement toute juridiction saisie de cette action civile, dispose d'une liberté totale puisque, contrairement à une règle connue de tous, « l'ordonnance pénale n'a pas l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'action civile en réparation des dommages causés par l'infraction » (art. 528-1, al. 2).

Si le législateur était pratiquement obligé de méconnaître ici le second principe, le criminel s'étant déroulé sans débat, il était en revanche possible et préférable de ne point heurter le premier, qui est à peu près absolu dans notre droit (24). Il suffisait d'inviter la victime à agir devant la juridiction civile. Et l'on évitait ainsi, au cas d'accident de la circulation et de relaxe, d'obliger la victime à prouver la faute de l'auteur, la présomption de l'art. 1384 c. civ. lui facilitant la tâche. L'art. 528-2, d'apparence bienveillante, a donc toutes les apparences d'un « cadeau empoisonné » (25).

10. — Si la technique de l'ordonnance pénale méconnaît donc plusieurs principes fondamentaux de notre procédure pénale (26) — notamment l'oralité et la contradiction des débats, la motivation de la décision, l'autorité de la chose jugée au criminel sur le civil, l'exercice simultané de l'action civile et de l'action publique — elle ne porte cependant jamais atteinte aux droits de la défense du contrevenant et de la victime. Elle est en outre d'une application très large, peu rigide et simple. Il est vrai qu'en matière de contraventions aux règles du stationnement, le législateur a imaginé une procédure plus simple encore.

II. — La procédure administrative propre aux contraventions de stationnement.

11. — Cette procédure est sans conteste la plus expéditive que connaisse notre droit pénal (art. L. 27 à L. 27-3 nouveaux c. de la route).

(23) Rapport n° 255 de M. Bruyneel, p. 7.

(24) Très justement le sénateur Mignot a fait remarquer « qu'il n'y a pas d'exemple dans notre législation où un tribunal répressif ait compétence, du moment que l'action publique a été réglée » (J. O. débats, Sénat, p. 2973). L'attitude de la cour d'assises à statuer sur les réparations civiles après acquittement n'infirmes pas ce principe puisque les deux actions ont été exercées simultanément.

(25) P.-J. Dol, La simplification de la procédure en matière de contraventions, *Gaz. Pal.* 1972. 1. 114.

(26) *Contra*, Mme A. Mayer-Jack : Une réforme à la Janus : Introduction de l'ordonnance pénale dans la législation française et réduction du stationnement interdit à l'état administratif, *J. C. P.* 1972. I. 2456, n° 15.

Dans un délai de quinze jours suivant la constatation de l'infraction ou de l'envoi de l'avis de contravention au propriétaire du véhicule, le débiteur de l'amende qui entend ne pas s'acquiescer (27) peut adresser au service indiqué dans l'avis de contravention une réclamation qui est transmise au ministère public ; celui-ci peut classer l'affaire ou engager des poursuites suivant la procédure simplifiée ou celle de droit commun.

Si le contrevenant ne paie ni ne réclame dans le délai légal, il lui est infligé une amende pénale fixe recouvrée par le Trésor en vertu d'un titre exécutoire signé par le procureur de la République. Là se trouve l'innovation qui permettra de décharger le juge d'un grand nombre d'affaires punitives, dans le régime antérieur, l'inaction du contrevenant entraînait l'application des procédures de la composition et éventuellement du droit commun.

La loi de 1972 ne prive pas cependant le justiciable de toutes garanties. Celui-ci pourra en effet, dans les dix jours de la date à laquelle il a eu connaissance du titre exécutoire, adresser au ministère public une réclamation. Là encore, l'affaire pourra être classée ou donner lieu à des poursuites suivant la procédure simplifiée ou celle de droit commun (28).

12. — Après avoir instauré une procédure ainsi fort simple, le législateur a entendu qu'elle ait un domaine exceptionnellement vaste. Aussi est-elle applicable même aux mineurs de dix huit ans. La Cour de cassation avait pourtant décidé, sous l'empire de la législation ancienne, que l'état de minorité excluait tout recours à l'amende forfaitaire (29) dont dérive l'actuelle procédure. La doctrine avait approuvé cette décision qui permettait d'éviter que le jeune délinquant soit juge de ses intérêts (30). On comprend cependant le souci du législateur de traiter identiquement tous les auteurs d'infractions aussi mineures.

13. — La loi nouvelle donne enfin des indications sur la détermination de l'auteur. Certes le principe classique que le conducteur d'un véhicule est pénalement responsable des infractions causées par lui est maintenu (art. 21 c. de la route). La loi de 1972 réduit cependant la portée de ce texte qui ne s'applique plus aux contraventions de stationnement. Pour ces dernières, un art. L. 21-1 vient en effet décider que « par dérogation aux dispositions de l'article précédent, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule (en) est responsable pécuniairement », à condition que seule une peine d'amende soit encourue. En outre, lorsque le véhicule appartient à une personne morale, la responsabilité pénale incombe à son représentant légal.

Les règles établies à l'art. L. 21-1 visent évidemment à réduire « les controverses qui alourdissent inutilement la procédure et favorisent le recours à des manœuvres dilatoires » (31). Elles s'insèrent par ailleurs dans le mouvement moderne en faveur de ce qu'on a appelé la responsabilité pénale du fait d'autrui (32). Le directeur d'une société ou le patron isolé au nom duquel se trouve le véhicule vont devoir supporter eux-mêmes le poids des amendes pour des contraventions matériellement commises par un de leurs préposés.

Cette responsabilité presque automatique n'est cependant pas sans limites. Le propriétaire du véhicule peut en premier lieu alléguer que le véhicule était loué à un tiers, la responsabilité

(27) Le paiement entraîne extinction de l'action publique et exclusion des règles concernant la récidive.

(28) Pour décourager les contrevenants de faire cette réclamation, il est prévu qu'au cas de condamnation, l'amende ne peut être inférieure au montant de l'amende portée au titre exécutoire.

(29) *Crim.* 4 févr. 1971, *D.* 1971. 231.

(30) *Obs. Légal* sous *Crim.* 7 févr. 1971, *Rev. science crim.* 1971. 673.

(31) *Exposé des motifs*, p. 7.

(32) Pour un recensement des principales manifestations de ce phénomène, A. Decocq, *Droit pénal général*, 1971, p. 193 et 194.

pesant alors sur ce dernier (33). Il peut aussi évoquer un « événement de force majeure ou fournir des renseignements permettant d'identifier l'auteur véritable de l'infraction » : au cas de panne ou de vol, par exemple, le propriétaire ne sera donc pas tenu (34).

14. — Sans méconnaître les intérêts du justiciable, la loi de 1972 altère donc le visage classique de notre procédure pénale. Son vote paraissait cependant indispensable à la survie des juridictions de police. Sans doute, ce texte cessera-t-il même d'étonner si l'on rappelle qu'en moins de deux ans,

(33) De même en matière de responsabilité pénale du fait d'autrui, le patron peut déléguer la direction d'un service à un préposé qui assure alors la responsabilité, par exemple : Crim. 29 oct. 1968, *Rev. science crim.* 1969. 404, obs. Levasseur et Crim. 6 mai 1969, *Rev. science crim.* 1971. 405, obs. Légal.

(34) Avec la responsabilité pénale du fait d'autrui en revanche, la contrainte n'est pas admise.

le juge d'instruction et le procureur de la République se sont vus autoriser à ordonner des mesures de traitement médical (35), que le tribunal correctionnel s'est vu reconnaître le pouvoir de frapper des trafiquants de drogue récidivistes d'une peine de quarante années d'emprisonnement (36), tandis que la règle sacro-sainte d'une garde à vue réduite à un maximum de quarante-huit heures était emportée (37). Décidément, sous la pression de nécessités longtemps insoupçonnées, notre procédure vit des jours nouveaux.

Jean PRADEL,

Maitre de conférences agrégé à la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers.

(35) Les art. 138, al. 2/10 c. pr. pén. (L. 17 juill. 1970) et L. 628-2, al. 1^{er}, c. de la santé publique (L. 31 déc. 1970) pour le premier, l'art. L. 628-1, al. 1^{er} du même code (même loi) pour le second.

(36) Art. L. 627, al. 1^{er}, du même code (même loi).

(37) Art. L. 627-1 du même code (même loi).

**Consagração do “plea bargaining” à francesa:
A composição penal instituída pela lei nº 99-515 de 23 de
junho de 1999**

Jean Pradel

Professor na faculdade de direito de Poitiers,
Diretor do instituto de ciências criminais.

A composição penal, nova instituição do nosso procedimento repressivo é a última parte de uma longa evolução muito modificada na prática ¹. Durante muito tempo, o ministério público, ao examinar uma infração, só tinha a possibilidade de promover a ação ou arquivá-la ². Uma primeira reforma legislativa proveniente da lei nº 93-2 de 04 de janeiro de 1993 (art.41, in fine c. proc. pen.) (D.1993, Leg. p.134) instituiu a mediação penal, segundo a qual um terceiro era designado pelo ministério público com a missão de reconciliar a autor dos fatos e as vítimas através da reparação dos danos que causaria o arquivamento do caso ³. E eis que uma lei de 23 de junho de 1999 (D.1999, Leg. P.311) oficializa outras alternativas para a ação como a evocação à lei ⁴ e a reparação do dano (art. 41-1 c. pr. pen.) e institui principalmente uma verdadeira novidade: trata-se

¹ Para uma visão mais ampla, V. M.-Cartier. Alternativas para resolução de conflitos em matéria penal, RGDP, 1998, p.1.

² Apesar de, na prática, muitos membros do ministério público subordinarem o arquivamento à reparação do prejuízo pelo autor dos fatos.

³ Falamos de “terceira via” entre a ação e arquivamento imediato. Todos os relatórios ressaltam os benefícios. V. por último o relatório de L. Mermaz feito em nome da comissão das leis da Assembléia Nacional, nº 1328, 20 jan. 1999, observando que desde de 1993 o número de mediações penais passou de 22 000 a 48 000, p. 7.

da composição penal que permite que o promotor ofereça ao delinqüente confesso a possibilidade de cumprir certos atos evitando o prosseguimento da ação pública, desde que um juiz valide o acordo.

Na realidade, a composição penal é consequência de um primeiro insucesso legislativo. Em dezembro de 1994, o legislativo adotou a injunção penal que “para impedir o arquivamento que não parava de aumentar”⁵ dera ao promotor o poder de pedir ao autor dos fatos – com seu assentimento – o cumprimento de certos atos, como o pagamento de quantia em dinheiro à Fazenda pública “se lhe parecesse que esse procedimento fosse capaz de resolver o problema resultante da infração, prevenir a reincidência e garantir a reparação do dano causado à vítima” (art. 48-1.c. pr. pen.). O cumprimento do ato causaria a extinção da ação pública. Essa medida foi anulada pelo Conselho constitucional - decisão nº 95 – 360 DC de 02 de fevereiro de 1995 (D. 1997, Som. p. 130, obs. T.S Renoux), principalmente por desconhecer o princípio de separação da ação e do julgamento, e levando o ministério público a pronunciar um tipo de pena que atentava contra as liberdades individuais. O argumento não é totalmente convincente já que a pena é imposta ao delinqüente e aparece em seu registro criminal. Com a injunção penal, o autor dos fatos devia dar o seu assentimento e a

⁴ Evocação à lei já havia sido recomendada em matéria de toxicomania por diversas circulares de 17 maio 1978, 17 set. 1984 e 12 maio 1987, esta última falando de "advertência".

⁵ Relatório em nome da Comissão de leis da Assembléia nacional, nº1427, 22 jun. 1994, p.11

medida não aparecia em seu registro criminal⁶. Mas, como o princípio da reforma era bom – dar uma resposta penal a fatos que não se podia arquivar e para evitar a sobrecarga dos tribunais – o legislador retomou o caso e levando em conta a opinião do juiz constitucional, criou a composição penal⁷ com a lei de 23 de junho de 1999⁸. Dessa nova instituição⁹, examinaremos a esfera de ação, o conteúdo e o procedimento (art. 41-2 e 41-3 c. pr. pen, respectivamente consagrados aos delitos e contravenções).

I – Esfera de ação da composição penal

Instituição formada visando a eficácia, a composição penal diz respeito a um grande número de infrações, infrações simples em estrutura. Assim, o legislador manteve um grande número de delitos e também, apesar da preexistência do despacho penal, algumas contravenções, desde que o autor seja um maior de idade

10

A – O art. 41-2 c. pr. pen. enumera os delitos submetidos à composição penal. Trata-se de delitos que são juridicamente

⁶ Mas, em um registro nacional de injunções, durante cinco anos. Sobre crítica da decisão do Conselho constitucional, V. J. Pradel, De uma lei abortada a um novo projeto de injunção penal, D. 1995, Cron. p. 171, not. n° 4.

⁷ Observar-se-á as hesitações semânticas do legislador. Por ocasião da gênese da lei abortada de 1994, utilizou-se sucessivamente as expressões "transação penal", "composição penal", e "injunção penal". O projeto de lei de 14 de maio de 1998 - que ocasionou a lei de 23 jun. 1999 - falava de "compensação judiciária" e o legislador, a pedido do Senado, adotou ...composição penal!

⁸ Que sob o título sugestivo de "lei reforçando a eficácia do procedimento penal" trata também do juiz único em matéria correccional, do julgamento das contravenções, das investigações, da instrução e colaboração judiciária internacional. Mas, o mais importante desta lei é a parte relativa à composição penal tratada no art. 1°.

⁹ Ela é realmente nova pois ao contrário de outras alternativas, não se apoia em nenhuma outra prática anterior.

¹⁰ A não aplicação desse procedimento aos menores se explica devido às numerosas possibilidades já oferecidas pela decisão de 2 fev. 1945 sobre a infância delinqüente.

punidos com três anos de prisão (e freqüentemente menos) e sociologicamente fazem parte ou correspondem à delinquência urbana".¹¹ A enumeração, na realidade, diz respeito às violências que provocaram incapacidade total de trabalho de mais de oito dias (art. 222-11 c. pen.), mesmo acompanhadas de circunstâncias agravantes indicadas no art.222-13 do mesmo código¹², as chamadas telefônicas malevolentes (art.222-16), as ameaças (art. 222-17) aquelas feitas por ordem ou sob condição (art. 222-18, al. 1º), abandono de família (art 227-3), alguns danos ao exercício de autoridade paterna (art. 227-5 a 227-7, 227-9 a 227-11), furto (art. 311-3), a trapaça (art. 313-5), subtração fraudulenta de fundos ou objetos penhorados (art. 314-5 e 314-6), destruição e depredação simples (art. 322-1 e 322-2), ameaças de destruição, vandalismo e falsos alarmes (art. 322-12 a 322-14), ultraje à pessoas em tarefas de serviço público e a rebelião (art. 433-5 a 433-7), sevícias graves a animais (art. 521-1) e porte irregular de arma de 1ª e 4ª categorias, assim como o porte ilegítimo de arma de 6ª categoria (art. 28 e 32, 2ª, Dec. L. 2 .18 abril de 1939 sobre o regime dos materiais de guerra, armas e munições).

Todos esses delitos já estavam previstos no projeto de lei, que os visava com exclusividade. Durante o debate parlamentar,

¹¹ Apresentação de motivos do projeto de lei de 14 de maio de 1998, p.2 que corresponde ao "contencioso de massa ", "à delinquência de massa ", expressão utilizada por L. Mermaz, relatório em nome da Comissão de leis da Assembléia nacional, nº 1328, 20 jan. 1999, p.5.

¹² Se as violências são acompanhadas de duas ou três circunstâncias agravantes previstas no art. 222-13, a composição penal não pode mais ser aplicada: na realidade, o art. 42-1 c.pr.pen. visa as circunstâncias previstas no art. "222-13 (1º a 10º)", parte do artigo que visa somente uma por vez, e a acumulação de circunstâncias é prevista após esta enumeração de circunstâncias; além disso, a acumulação leva a penas de sete a dez anos de prisão, enquanto que a composição penal não se aplica acima de três anos.

dois outros delitos foram acrescentados após ásperas discussões. Em primeiro lugar o uso de entorpecentes (art. L 628, cód. saúde pública): essa junção teve que ser aprovada pois esse delito é pouco submetido à ação – 2979 condenações em 1996 e 3368 em 1997 – e esperamos que a composição penal traga, com mais freqüência, uma resposta penal a essa infração¹³. Em seguida, o delito de dirigir alcoolizado (art.L.1ª c. rod.). Alguns parlamentares ficaram temerosos quanto à introdução desse delito, que poderia enfraquecer a repressão, principalmente em uma época em que o governo insiste sobre a delinqüência rodoviária¹⁴. Esquece-se que, graças à composição penal, esperase diminuir muito as audiências que dedicam muitas vezes 1/3 de seu tempo a esse tipo de delito. Cada caso de direção em estado de embriaguez é resolvido em três ou quatro minutos.

O artigo 41-3 , c. pr. pen enumera algumas contravenções para as quais se pode aplicar a composição penal: são as violências e degradações contravencionais. (art. R. 624-1, R. 625-1 e R. 635-1 c.pen).

Pode parecer surpreendente que o legislador de 1999 tenha incluído no campo de aplicação da composição penal, as contravenções para as quais seu antecessor de 03 de janeiro de 1972 havia já instituído o procedimento simplificado de despacho penal, mas o despacho penal só permite o pronunciamento de uma

¹³ Relatório P. Fauchon em nome da Comissão de leis do Senado, nº 336, 5 maio 1999, *passim*.

¹⁴ Relatório L. Mermaz, em nome da Comissão de leis da Assembléia nacional, nº 1607, 19 maio 1999, *passim*.

multa (art. 525, al. 2, c. pr. pen) enquanto que, por meio da composição penal, as medidas aplicáveis são mais numerosas e com conteúdo variado.

II – O conteúdo da composição penal

Os artigos 41-2 c. pr. pen (para os delitos) e 41-3 do mesmo código (para as contravenções), enumeram uma série de medidas.

A – A enumeração das medidas demonstra a concentração do legislador.

1 – Entre as medidas enumeradas, uma delas se destaca, é a multa de composição paga à Fazenda pública. Enquanto que na mediação penal, o autor dos fatos paga uma quantia à vítima a título de perdas e danos, na composição penal, ele paga uma quantia ao Estado, a título de compensação do dano que causou à sociedade.

Em matéria correcional, a quantia não pode exceder 25 000 francos, nem a metade da quantia máxima incorrida. Ela é fixada “em função da gravidade dos fatos e dos recursos e encargos da pessoa” (art .41-2, al. 1^a, c. pr. pen), expressão que relembra a que foi usada pelo art. 132-24 c. pen, para a multa. Além disso, o pagamento dessa quantia pode ser parcelado pelo ministério

público, segundo um registro de pagamentos, fixado dentro de um período de um ano (art. 41-2, al. 1^a, c.pr.pen)¹⁵.

Em matéria correcional, a quantia não pode exceder 5 000 francos, nem a metade do máximo incorrido. Mas o art. 41-3 não retoma as outras disposições sobre a fixação do valor e condições de pagamento. Porém, admitiremos “mutatis mutandis” que eles se aplicam.

2 – Três outras medidas estão previstas na enumeração do art. 41-2 sobre os delitos:

- Renúncia “em proveito do Estado, da coisa que serviu ou estava destinada a cometer infração ou que é produto dela”, expressão semelhante a do art. 131-21 c. pr. pen, sobre o confisco;
- Entrega ao “cartório do tribunal de grande instância, da carteira de habilitação para dirigir ou da licença de caça, por um período máximo de quatro meses”.
- Execução “em proveito da coletividade, de trabalho não remunerado durante 60 horas no máximo, dentro de um prazo que não pode ser superior a 6 meses”¹⁶.
- O art. 41-3 relativo às contravenções admite a entrega da carteira de habilitação e da licença de caça por dois meses e o

¹⁵ O montante da composição foi motivo de discussão devido ao que foi previsto pelo projeto de lei 10 000F.

¹⁶ Observa-se que em caso de direção de veículo em estado de alcoolismo, o tribunal correcional pode pronunciar a suspensão da carteira de habilitação e o trabalho de interesse geral (art. L 14 e L. 1-1 c. rod.) o que aproxima (prisão à parte) o procedimento de ação ao da composição penal. Relatório P. Fauchon em nome da Comissão de leis do Senado, n° 336, 5 maio 1999, p.8.

trabalho não remunerado por trinta horas, dentro do prazo de três meses.

3 – Se a vítima é identificada, o promotor deve “propor ao acusado a reparação dos danos causados pela infração dentro de um prazo que não pode ser superior a seis meses” (art. 41-2, al. 2, c. pr. pen). O fato da palavra “danos” estar no plural significa que todos os danos devem ser reparados , tanto os materiais quanto os corporais e morais.

Essa disposição não está reproduzida no art. 41-3. No entanto, considera-se que ela se aplica também às contravenções.

B – Qual é a natureza das medidas consideradas pela lei? A palavra "medidas" evoca imediatamente a expressão de medidas de segurança e podemos considerar que as medidas dos artigos 41-2 e 41-3 visam a prevenção.

Temos também certeza que as medidas não são penas no sentido próprio da palavra. A terminologia não é a mesma das penas. A lei não fala de multa (mas de multa de composição), de confisco (mas de renúncia), de trabalho remunerado (mas de trabalho de interesse geral). As medidas não podem ser penas já que as penas são pronunciadas por uma instância de julgamento, o que não é o caso aqui ¹⁷.

¹⁷ Além disso, a decisão que contém uma medida não aparece no registro criminal, enquanto que a decisão que contém uma pena aparece.

De qualquer maneira, as medidas são sanções punitivas e é devido à característica punitiva que seu pronunciamento é submetido a um certo procedimento.

III – Procedimento da composição penal

Três principais fatores devem ser lembrados. Em primeiro lugar, a composição penal é uma alternativa às ações, não pode ser mais aplicada se a ação pública foi acionada pelo ministério público ou pela vítima; isto quer dizer que se a vítima fizer uma citação direta ou se constituir parte civil perante o juiz de instrução, antes que o ministério público tenha iniciado o procedimento de composição penal, ela não mais poderá se desenvolver.

Em seguida, a composição penal pressupõe o reconhecimento dos fatos pelo autor. O maior interesse dessa técnica está em evitar as audiências inúteis uma vez que as confissões já foram feitas¹⁸. Finalmente, o novo procedimento nunca é obrigatório para o ministério público¹⁹. Porém, se o ministério público optar pela composição penal, o procedimento se desenvolve em três estágios:

¹⁸ Art. 41-2, al. 1^a, c. pr. pen. O reconhecimento se dará por hipóteses durante a investigação de polícia. Caso as confissões sejam ambíguas, a composição penal será excluída.

A - O procedimento de composição se inicia com uma proposta do ministério público ao autor dos fatos. O próprio promotor pode notificar a proposta ao interessado ou encarregar um oficial de polícia judiciária, o que torna esse procedimento compatível com o "tratamento direto" dos casos. Isto quer dizer que a nova instituição é suficientemente flexível e ao mesmo tempo respeita todos os interesses em causa.

No interesse da sociedade, o membro do ministério público escolhe livremente a medida que lhe parece mais adequada, tendo também a possibilidade de propor duas ou mais medidas conforme o caso.

No interesse da vítima, lembraremos que o magistrado do ministério público deve propor ao autor a reparação dos danos que causou e dentro do prazo de seis meses no máximo.

Finalmente, no interesse do autor dos fatos, a lei de 1999 estabeleceu várias regras. Para que o autor seja bem informado sobre o conteúdo da proposta, ela deve ser escrita e assinada pelo magistrado do ministério público, determinando a natureza e o quantum das medidas propostas. Para que o autor possa dar um consentimento livre e claro, o magistrado do ministério público não pode, sob pena de nulidade, lhe fazer a proposta durante o período de detenção para esclarecimentos²⁰ e ele deve (sem que

¹⁹ Que sempre poderá preferir uma outra alternativa, a ação ou arquivamento.

²⁰ Durante esse período a pessoa está frágil, motivo pelo qual a Câmara criminal se mostra cada vez mais severa nessa fase.

dessa vez a nulidade esteja prevista) informá-lo, da possibilidade de ser representado por um advogado, antes de concordar com a proposta, e o acordo feito constará dos autos. Se o autor dos fatos não expressar sua concordância, o procedimento de composição penal é interrompido e o magistrado do ministério público agirá de acordo com o direito comum²¹. Caso contrário, com a concordância expressa,²² inicia-se a segunda fase.

B – O procedimento prossegue quando um juiz é acionado (o presidente do tribunal de grande instância em caso de delito, o juiz de instância em caso de contravenção) para que se valide a proposta. É aí que aparece a grande diferença entre a injunção penal, em que o juiz não interfere, e a composição penal com sua interferência. Na realidade o legislador de 1999 teve que escolher entre: ampliar o campo de aplicação do despacho penal para os pequenos delitos ²³, o que teria necessariamente a atuação do juiz, mas que teria chegado a uma espécie de banalização dos delitos especificados; oferecer ao delinqüente descontente a possibilidade de recorrer da sentença junto ao juiz, o que teria abrandado o procedimento, pois teria tido, como em matéria de despacho penal, poucos recursos²⁴; finalmente, obrigar o ministério público a instituir sistematicamente um juiz para a proposta. Sabemos que o legislador de 1999 conservou essa última possibilidade para evitar qualquer discussão sobre a

²¹ Dá-se uma outra alternativa o que, no entanto, é pouco freqüente.

²² A lei não determina prazo para que o delinqüente manifeste sua concordância, mas deduz-se do art. 41-2 c. pr. pen. que compete ao promotor a determinação desse prazo.

²³ Voff, "Un coup pour rien", D. 1995, Cron. p.201, favorável a esse conceito.

²⁴ Nesse sentido, J. Pradel, cron. precit. n° 5.

extensão da decisão do Conselho constitucional de 02 de fevereiro de 1995.

Três regras caracterizam a segunda fase. Em primeiro lugar, ao acionar o juiz, o promotor informa o autor dos fatos e se necessário for, a vítima. Em seguida, o juiz pode, antes de decidir, ouvir o autor e a vítima (direito das partes), assistidos, se necessário, por seus advogados²⁵. Tudo isso é bem penoso; se é reconhecido conceder ao autor ou à vítima um prazo para consultar um advogado, não se tem certeza que é preciso introduzi-lo oficialmente no procedimento. Finalmente, terceira regra, o juiz pratica a política do tudo ou nada; validando a proposta (o que a torna executória), ou rejeitando-a (o que a torna caduca e permite ao ministério público prosseguir-la, se assim quiser). Mas o juiz não pode nunca modificar a proposta do ministério público. A decisão do juiz é notificada ao autor e à vítima e ela não é passível de recursos.

Imaginemos que o juiz tenha validado a proposta, o que acontecerá freqüentemente. Abre-se então a terceira fase.

C - Essa última fase do processo é dominada pelo comportamento do autor²⁶.

²⁵ Admite-se aqui, apesar do silêncio do texto, a possível presença do representante do Ministério público.

²⁶ O autor será vigiado por representantes do promotor e imaginamos que a habilitação seja regida por um decreto de aplicação e tal texto previsto pelo art. 41-2 in fine, c. pr. pen.

1 – O autor cumpre corretamente a proposta validada e a ação é extinta²⁷. E ainda que o art. 41-2 nada mencione a esse respeito, o registro criminal do autor não terá nenhum vestígio dessa decisão. Na realidade, os artigos do Cód. de proc. penal sobre o registro criminal (art. 768 s.) não foram modificados, e a decisão validada não é juridicamente uma condenação, já que a ação pública não foi acionada. Além disso, a decisão será registrada no órgão de ordem da jurisdição, o que permitirá ao ministério público ser informado dos antecedentes da pessoa em questão, em caso de futura investigação²⁸.

Os direitos da vítima são protegidos já que ela não foi indenizada no contexto da composição penal, e pode fazer uma citação direta perante o tribunal correcional (ou de polícia) que "estatuirá somente sobre os interesses civis" (art. 41-2, al.9, c. p. pen): é lógico já que a ação pública não foi acionada, mas igualmente estranho, pois a ação civil quando exercida, costuma sê-lo de forma associada com a ação pública²⁹.

2 – O autor dos fatos não cumpre as medidas previstas, ou não o faz integralmente e o promotor "aprecia o curso a ser dado ao procedimento" (art. 41-2, al.7, c. pr. pen), o que significa que pode intentar a ação, como de praxe. Em caso de ação e

²⁷ Ao contrário de outras alternativas para as ações que se traduzem juridicamente por arquivamento sem seqüência, podendo ser discutidos até a prescrição da ação pública.

²⁸ O que poderá inspirar a escolha do representante do Min. Público: em caso de antecedentes relativos à composição penal, o magistrado ficará inclinado a optar por uma "verdadeira" ação.

²⁹ Há uma dissonância: após liberação do acusado, falta de apelação do Min. púb, mas apelação da parte civil, a câmara das apelações correcionais encarrega-se somente da ação civil, art. 497, 3º, c. pr. pen. e Cass. Crim, 7 agosto 1951, jur. P. 671.

condenação, o trabalho já executado e as quantias pagas serão levados em conta.

Para desencorajar um delinqüente que aceitou a proposta e não a cumpriu, imaginando que a justiça não mais se importaria por razões de prescrição, o art. 41-2, al. 8, c. pr. pen, dispõe, oportunamente, que a prescrição de ação pública é suspensa entre a data da proposta da composição penal e a data de expiração de seu prazo de execução. Assim, o delinqüente não pode esperar nenhum êxito no que diz respeito à prescrição ao deixar as coisas acontecerem.

A moral da composição penal é tripla.

Em primeiro lugar, essa nova instituição consagra a promoção da confissão. Pela primeira vez, a confissão – o art. 41-2 fala do autor “que reconhece ter cometido ...” – causa efeitos jurídicos mesmo que não seja em um tribunal. Nosso direito consagra assim o famoso discurso de culpabilidade que lembra o “plea bargaining” americano, mas sem se identificar com ele: assemelham-se apenas, já que nos dois casos o debate probatório está excluído; mas se distingue dele pois não comporta nenhuma negociação entre litigante e delinqüente, enquanto que a discussão é o centro da instituição norte-americana³⁰. Na composição penal há naturalmente uma transação³¹, já que o

³⁰ " To bargain" quer dizer "negociar". Nossa composição penal é mais parecida com o "patteggiamento" italiano (em que não há negociação entre as partes) que do "plea bargaining", muito próxima de técnicas existentes nos "Pays-Bas e Belgique", V. J. Pradel, Direito penal comparado, 1995, nº 435.

³¹ Pode-se falar de consensualidade, V. J. Pradel, A consensualidade em direito penal comparado, Boletim da Faculdade de direito de Coimbra, 1988, p. 1.

ministério público desiste da ação e o autor dos fatos renuncia à proclamação de sua inocência, mas repetimos que não existe discussão sobre a natureza e o valor das medidas. Ainda bem!

Em segundo lugar, e isso é consequência do que acaba de ser dito – o ministério público tem seu desempenho ampliado: na realidade, ele é quem decide sobre as medidas, com o aval do juiz, e é também quem decide aplicar ou não a composição penal. Em geral, essa ampliação de poder se traduz pela diversidade de respostas que o ministério público pode dar à prática de uma infração (art. 41-1 e 41-2 al. 1^a, c. pr. pen). Com a constitucionalização do ministério público³², a ampliação de seu poder é o segundo maior dado importante nas atividades do ministério público nos últimos anos.

Em terceiro e último lugar, graças à composição penal, se pode esperar uma certa regressão do número de arquivamentos e uma aceleração no tratamento dos casos, apesar da enorme lentidão da instituição. Após uma tentativa um pouco frustrada em 1994, o legislador chegou a dotar nossa justiça de um bom instrumento. “Água mole em pedra dura, tanto bate até que fura”...

³² V. p. ex. Cons. Const., Dec. nº 93-326 Dc de 11 ag. 1993, RJC 1994, 1, nº 339, segundo a qual os membros do ministério público fazem parte da autoridade judiciária.

Doc. 12

Une consécration du « plea bargaining » à la française : la composition pénale instituée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999

Jean PRADEL,
professeur à la faculté de droit de Poitiers,
directeur de l'Institut de sciences criminelles.

La composition pénale, nouvelle institution de notre procédure répressive, est le dernier élément d'une longue évolution largement façonnée par la pratique⁽¹⁾. Pendant longtemps, le ministère public, saisi d'une infraction, n'avait le choix qu'entre poursuivre ou classer sans suite⁽²⁾. Une première réforme législative vint d'une loi n° 93-2 du 4 janv. 1993 (art. 41 *in fine* c. pr. pén.) (D. 1993, Lég. p. 134) qui institua la médiation pénale par l'effet de laquelle un tiers était désigné par le parquet, avec mission de réconcilier auteur des faits et victimes, en fait grâce à une réparation du dommage dont la réalisation entraînait le classement sans suite de l'affaire⁽³⁾. Et voici qu'une loi du 23 juin 1999 (D. 1999, Lég. p. 311) officialise d'autres alternatives à la poursuite comme le rappel à la loi⁽⁴⁾ et la réparation du dommage (art. 41-1 c. pr. pén.) et surtout institue une vraie nouveauté : il s'agit de la composition pénale qui permet au procureur de la République d'offrir au délinquant ayant plaidé coupable d'exécuter une mesure contre l'extinction de l'action publique, un juge devant valider l'accord.

A vrai dire, la composition pénale est la suite d'un premier échec législatif. En décembre 1994, le législateur avait adopté l'injonction pénale qui « pour mordre sur le classement sans suite en accroissement constant »⁽⁵⁾ avait donné au procureur de la République le pouvoir d'inviter l'auteur des faits — avec son accord — à exécuter certaines mesures comme le versement d'une somme d'argent au Trésor public « s'il lui apparaissait que cette procédure était susceptible de mettre fin au trouble résultant de l'infraction, de prévenir le renouvellement de celle-ci et d'assurer... la réparation du dommage causé à la victime » (art. 48-1 c. pr. pén.). L'exécution de la mesure entraînait l'extinction de l'action publique. Mais cette procédure fut annulée par le Conseil constitutionnel suivant décision n° 95-360 DC du 2 févr. 1995 (D. 1997, Somm. p. 130, obs. T.S. Renoux), essentiellement au motif qu'elle

méconnaissait le principe de séparation de la poursuite et du jugement, le parquet prononçant une sorte de peine, et par là portant atteinte aux libertés individuelles. L'argument ne convainquit qu'à demi car la peine est imposée à un délinquant et figure à son casier judiciaire. Avec l'injonction pénale, l'auteur des faits devait donner son accord et la mesure ne figurait pas à son casier judiciaire⁽⁶⁾. Mais comme le principe de la réforme était bon — donner une réponse pénale à des faits qu'on ne pouvait classer tout en évitant d'alourdir des audiences — le législateur reprit le dossier et, tenant compte de l'opinion du juge constitutionnel, créa la composition pénale⁽⁷⁾, avec la loi du 23 juin 1999⁽⁸⁾. De cette nouvelle institution⁽⁹⁾, on examinera le domaine, le contenu et la procédure (art. 41-2 et 41-3 c. pr. pén. respectivement consacrés aux délits et aux contraventions).

I. Le domaine de la composition pénale

Institution fondée sur un motif d'efficacité, la composition pénale doit concerner un assez grand nombre d'infractions, du moins d'infractions simples dans leur structure. C'est pourquoi le législateur a retenu un bon nombre de délits et même, malgré la préexistence de l'ordonnance pénale, quelques contraventions, à la seule condition qu'ils aient pour auteur une personne majeure⁽¹⁰⁾.

A — L'art. 41-2 c. pr. pén. énumère les délits justiciables de la composition pénale. Il s'agit de délits qui juridiquement sont punis au maximum d'une peine de trois ans d'emprisonnement (et souvent moins) et qui sociologiquement font

(1) Pour une vue d'ensemble, V. M.-E. Cartier, Les modes alternatifs de règlement des conflits en matière pénale, RGDP, 1998, p. 1.

(2) Même si, dans l'application quotidienne, beaucoup de parquets subordonnaient le classement sans suite à la réparation du préjudice par l'auteur des faits.

(3) On a parlé de « troisième voie », entre poursuite et classement immédiat. Tous les rapports en soulignent les bienfaits, V. en dernier lieu rapport L. Mermaz fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 1328, 20 janv. 1999, qui note que depuis 1993 le nombre des médiations pénales est passé de 22 000 à 48 000, p. 7.

(4) Le rappel à la loi avait déjà été recommandé en matière de toxicomanie par diverses circulaires, des 17 mai 1978, 17 sept. 1984 et 12 mai 1987, cette dernière parlant « d'avertissement ».

(5) Rapport au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 1427, 22 juin 1994, p. 11.

(6) Mais à un registre national des injonctions, pendant cinq ans. Sur la critique de la décision du Conseil constitutionnel, V. J. Pradel, D'une loi avortée à un projet nouveau sur l'injonction pénale, D. 1995, Chron. p. 171, not. n° 4.

(7) On observera les hésitations sémantiques du législateur. Lors de la genèse de la loi avortée de 1994, on avait utilisé successivement les expressions « transaction pénale », « composition pénale » et « injonction pénale ». Le projet de loi du 14 mai 1998 — qui devait aboutir à la loi du 23 juin 1999 — parlait de « compensation judiciaire » et le législateur, à la demande du Sénat, en revint à la... composition pénale !

(8) Qui au titre suggestif de « loi renforçant l'efficacité de la procédure pénale » traite aussi du juge unique en matière correctionnelle, du jugement des contraventions, des enquêtes, de l'instruction et de l'entraide judiciaire internationale. Mais de cette loi, le plus important reste sans conteste la partie relative à la composition pénale, d'ailleurs traitée à l'art. 1^{er}.

(9) Elle est vraiment nouvelle car, à la différence des autres alternatives, elle ne s'appuie sur aucune pratique antérieure.

(10) La non-application de cette procédure aux mineurs s'explique par les nombreuses possibilités déjà offertes par l'ordonnance du 2 févr. 1945 sur l'enfance délinquante.

partie de ou correspondent à la « délinquance urbaine »⁽¹¹⁾. L'énumération comporte en effet les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail de plus de huit jours (art. 222-11 c. pén.), même si elles sont accompagnées de l'une des circonstances aggravantes indiquées à l'art. 222-13 du même code⁽¹²⁾, les appels téléphoniques malveillants (art. 222-16 c. pén.), les menaces (art. 222-17) y compris celles faites avec ordre ou sous condition (art. 222-18, al. 1^{er}), l'abandon de famille (art. 227-3), certaines atteintes à l'exercice de l'autorité parentale (art. 227-5 à 227-7, 227-9 à 227-11), le vol simple (art. 311-3), la filouterie (art. 313-5), le détournement de gage ou d'objet saisi (art. 314-5 et 314-6), les destructions et dégradations simples (art. 322-1 et 322-2), les menaces de destruction, de dégradation et les fausses alertes (art. 322-12 à 322-14), les outrages à personne chargée d'une mission de service public et la rébellion (art. 433-5 à 433-7), les sévices graves à animaux (art. 521-1) et la détention irrégulière d'une arme de la 1^{re} ou de la 4^e catégorie ainsi que le port sans motif légitime d'une arme de la 6^e catégorie (art. 28 et 32, 2^e, Décr. L. 18 avr. 1939 sur le régime des matériels de guerre, armes et munitions).

Tous ces délits étaient déjà prévus dans le projet de loi, mais qui ne visait qu'eux. Or au cours du débat parlementaire deux autres délits ont été ajoutés, non sans d'après discussions. C'est d'abord l'usage de stupéfiant (art. L. 628 c. santé publ.) : cette adjonction doit être approuvée car ce délit est peu poursuivi — 2 079 condamnations en 1996 et 3 368 en 1997 — et l'on peut penser que la composition pénale apportera plus souvent une réponse pénale à cette infraction⁽¹³⁾. C'est ensuite le délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique (art. L-1^o c. route). Certains ont eu peur qu'en introduisant ce délit on affaiblisse la répression, surtout à une époque où le gouvernement met tout l'accent sur la délinquance routière⁽¹⁴⁾. C'est oublier que, grâce à la composition pénale, on peut espérer alléger grandement les audiences dont parfois le tiers des affaires sont consacrées à ce genre de délit, chaque affaire de conduite sous alcool étant d'ailleurs « expédiée » en trois ou quatre minutes !

B — L'art. 41-3 c. pr. pén. énumère de son côté quelques contraventions auxquelles peut s'appliquer la composition pénale : ce sont les violences et dégradations contraventionnelles (art. R. 624-1, R. 625-1 et R. 635-1 c. pén.).

On s'étonnera que le législateur de 1999 ait étendu la composition pénale à des contraventions pour lesquelles son devancier du 3 janv. 1972 avait déjà institué la procédure simplifiée d'ordonnance pénale. C'est oublier que l'ordonnance pénale ne permet que le prononcé d'une amende (art. 525, al. 2, c. pr. pén.) alors que par le biais de la composition pénale, les mesures applicables sont plus nombreuses : le contenu de la composition pénale est en effet varié.

(11) Exposé des motifs du projet de loi du 14 mai 1998, p. 2. Ce qui correspond sensiblement au « contentieux de masse », à la « délinquance de masse », expression utilisée par L. Mermaz, rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 1328, 20 janv. 1999, p. 5.

(12) Si les violences sont accompagnées de deux ou trois circonstances aggravantes prévues à l'art. 222-13, la composition pénale ne peut plus s'appliquer : en effet l'art. 42-1 c. pr. pén. vise les circonstances prévues à l'art. « 222-13 (1^o à 10^o) », partie de l'article qui n'en vise qu'une à la fois, et le cumul de circonstances est prévu après cette énumération des circonstances ; en outre le cumul aboutit à des peines de sept voire dix ans d'emprisonnement alors que la composition pénale ne s'applique plus au-delà de trois ans.

(13) Rapport P. Fauchon au nom de la commission sénatoriale des lois, n° 336, 5 mai 1999, p. 5.

(14) Rapport L. Mermaz, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 1607, 19 mai 1999, *passim*.

II. Le contenu de la composition pénale

Les art. 41-2 c. pr. pén. (pour les délits) et 41-3 du même code (pour les contraventions) énumèrent une série de mesures qu'il convient d'énumérer et dont il faut rechercher la nature.

A — L'énumération des mesures témoigne d'un certain effort du législateur.

1 — Parmi les mesures énumérées, l'une se détache, c'est l'amende de composition versée au Trésor public. Alors que dans la médiation pénale, l'auteur des faits verse une somme à la victime, à titre de dommages-intérêts, dans la composition pénale, il verse une somme à l'État, à titre de compensation du dommage qu'il a causé à la société.

En matière correctionnelle, le montant ne peut excéder ni 25 000 F, ni la moitié du maximum encouru. Il est fixé « en fonction de la gravité des faits ainsi que des ressources et des charges de la personne » (art. 41-2, al. 1^{er}-1^o, c. pr. pén.), expression rappelant celle utilisée par l'art. 132-24 c. pén. pour l'amende. En outre, le versement de cette somme peut être échelonné par le parquet selon un échéancier qu'il fixe à l'intérieur d'une période d'un an (art. 41-2, al. 1^{er}, 1^o, c. pr. pén.)⁽¹⁵⁾.

En matière contraventionnelle, le montant ne peut excéder 5 000 F ni la moitié du maximum encouru. Mais l'art. 41-3 ne reprend pas les autres dispositions sur la fixation de la somme et les modalités de son versement. Cependant on admettra *mutatis mutandis* qu'elles s'appliquent.

2 — Trois autres mesures sont prévues dans l'énumération de l'art. 41-2 sur les délits :

— Le dessaisissement « au profit de l'État de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou qui en est le produit », expression très proche de celle de l'art. 131-21 c. pén. sur la confiscation ;

— La remise « au greffe du tribunal de grande instance du permis de conduire ou du permis de chasser, pour une période maximale de quatre mois » ;

— L'exécution « au profit de la collectivité d'un travail non rémunéré pour une durée maximale de soixante heures, dans un délai qui ne peut être supérieur à six mois »⁽¹⁶⁾.

L'art. 41-3, relatif aux contraventions, ne retient que la remise du permis de conduire ou de chasser pour deux mois et le travail non rémunéré pour trente heures dans un délai de trois mois.

3 — Si la victime est identifiée, le procureur doit « proposer à l'auteur des faits de réparer les dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à six mois » (art. 41-2, al. 2, c. pr. pén.). Le fait que le mot dommage soit au pluriel signifie que ce sont tous les dommages qui doivent être réparés, matériels aussi bien que corporels et moraux.

Cette disposition n'est pas reproduite à l'art. 41-3. On peut pourtant, là encore, penser qu'elle s'applique aussi aux contraventions.

B — Quelle est la nature des mesures retenues par la loi ? Le mot « mesures » évoque immédiatement l'expression de mesures de sûreté et l'on peut considérer que les mesures des art. 41-2 et 41-3 ont bien un objectif de prévention.

Ce qui est sûr également, c'est que les mesures ne sont pas exactement des peines. La terminologie n'est pas celle des

(15) Le montant de la composition a donné lieu à discussion, le projet de loi ayant prévu le chiffre, manifestement insuffisant, de 10 000 F.

(16) On observera qu'en cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique le tribunal correctionnel peut prononcer la suspension du permis de conduire et le travail d'intérêt général (art. L. 14 et L. 1-1 c. route), ce qui rapproche — l'emprisonnement mis à part — la procédure de poursuite de celle de la composition pénale, rapport P. Fauchon au nom de la commission sénatoriale des lois, n° 336, 5 mai 1999, p. 8.

peines. La loi ne parle pas d'amende (mais d'amende de composition), de confiscation (mais de dessaisissement), de travail rémunéré (mais pas de travail d'intérêt général). Ces mesures ne peuvent pas être des peines puisque les peines sont prononcées par une juridiction de jugement, ce qui n'est pas le cas ici⁽¹⁷⁾.

De toutes façons, les mesures sont des sanctions punitives et c'est parce qu'elles ont un caractère punitif que leur prononcé est soumis à une certaine procédure.

III. La procédure de la composition pénale

Trois principes directeurs doivent d'emblée être rappelés. Premièrement, la composition pénale — qui, faut-il le rappeler, est une alternative aux poursuites — ne peut plus être appliquée dès lors que l'action publique a été mise en mouvement par le parquet ou la victime ; d'où il résulte que celle-ci, en délivrant une citation directe ou en se constituant partie civile devant le juge d'instruction avant que le parquet n'ait engagé la procédure de composition pénale, en interdit le développement. Deuxièmement, la composition pénale implique la reconnaissance des faits par celui qui en a été l'auteur. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de cette technique que d'éviter des audiences, présumées inutiles, lorsque des aveux ont déjà été passés⁽¹⁸⁾. Troisièmement, enfin, la procédure nouvelle n'est jamais obligatoire pour le parquet⁽¹⁹⁾. Si, néanmoins, le parquet opte en faveur de la composition pénale, la procédure se déroule en trois stades.

A — La procédure de composition pénale commence par une proposition du parquet à l'auteur des faits. Le procureur peut notifier lui-même la proposition à l'intéressé ou en charger un officier de police judiciaire, ce qui rend cette procédure compatible avec le « traitement direct » des affaires. Cela dit, l'institution nouvelle est assez souple en même temps que respectueuse de tous les intérêts en cause.

Dans l'intérêt de la société, en effet, le parquetier choisit librement la mesure qui lui paraît la meilleure, pouvant même en cumuler deux ou plusieurs.

Dans l'intérêt de la victime, on rappellera que le magistrat du parquet doit proposer à l'auteur de réparer les dommages causés par lui, et cela dans un délai de six mois au maximum.

Enfin, dans l'intérêt de l'auteur des faits, la loi de 1999 a posé plusieurs règles. Afin que l'auteur soit bien informé du contenu de la proposition, celle-ci doit être écrite et signée du parquetier, devant préciser la nature et le quantum des mesures proposées. Afin que l'auteur puisse donner un consentement libre et éclairé, le parquetier ne peut, à peine de nullité, lui notifier la proposition pendant une période de garde à vue⁽²⁰⁾ et il doit — sans que la nullité soit cette fois prévue — lui indiquer qu'il peut se faire assister par un avocat avant de donner son accord à la proposition, l'accord étant recueilli par procès-verbal. Si l'auteur des faits ne donne pas son accord, la procédure de composition pénale s'arrête et le parquetier pourra poursuivre⁽²¹⁾. Si au contraire il le donne⁽²²⁾, c'est la seconde phase qui s'ouvre.

B — La procédure se poursuit par la saisine d'un juge (le président du tribunal de grande instance en cas de délit, le juge d'instance en cas de contravention) aux fins de validation de la proposition. Et c'est ici qu'apparaît la grande différence entre l'injonction pénale qui ne faisait pas intervenir de juge et la composition pénale qui en fait intervenir un. À vrai dire, le législateur de 1999 avait le choix entre trois partis : étendre l'ordonnance pénale aux petits délits⁽²³⁾, ce qui aurait fait apparaître nécessairement un juge, mais ce qui aurait abouti à une sorte de banalisation des délits spécifiés ; offrir au délinquant mécontent la possibilité d'exercer un recours auprès d'un juge, ce qui aurait allégé la procédure car il y aurait eu, comme en matière d'ordonnance pénale, peu de recours⁽²⁴⁾ ; enfin obliger le parquet à saisir systématiquement un juge de sa proposition. On sait que le législateur de 1999 a retenu ce dernier parti pour éviter toute discussion sur la portée de la décision du Conseil constitutionnel du 2 févr. 1995.

Trois règles caractérisent la seconde phase. D'abord, de la saisine du juge, le procureur informe l'auteur des faits et, le cas échéant, la victime. Ensuite, le juge peut, avant de se décider, entendre l'auteur et la victime, assistés le cas échéant de leur avocat⁽²⁵⁾, ces auditions étant même de droit s'ils le veulent. Tout cela est bien lourd : s'il est légitime de laisser à l'auteur et à la victime un délai pour consulter un avocat, il n'est pas certain qu'il faille le faire entrer officiellement dans la procédure. Enfin, troisième règle, le juge pratique la politique du tout ou rien : soit il valide la proposition (ce qui la rend exécutoire), soit il la rejette (ce qui la rend caduque et permet au parquet de poursuivre, s'il le désire). Mais le juge ne peut jamais modifier la proposition du parquet. La décision du juge est notifiée à l'auteur et à la victime. Elle est insusceptible de recours.

Imaginons que le juge ait validé la proposition, ce qui sera le cas le plus fréquent. Alors s'ouvre la troisième phase.

C — Cet ultime moment procédural est dominé par le comportement de l'auteur⁽²⁶⁾.

1 — Ou bien celui-ci exécute correctement la proposition validée, alors l'action publique est éteinte⁽²⁷⁾. Et, quoique l'art. 41-2 n'en dise rien, le casier judiciaire de l'auteur ne portera pas la trace de cette décision : en effet les articles du Code de procédure pénale sur le casier judiciaire (art. 768 s.) n'ont pas été modifiés et la décision validée n'est pas juridiquement une condamnation puisque l'action publique n'a pas été mise en mouvement. Tout au plus, la décision fera l'objet d'un enregistrement au bureau d'ordre de la juridiction, ce qui permettra au parquet d'être informé des antécédents concernant la personne visée dans un procès-verbal d'enquête⁽²⁸⁾.

Les droits de la victime sont sauvegardés car si elle n'a pas été indemnisée dans le cadre de la composition pénale, elle peut lancer une citation directe devant le tribunal correctionnel (ou de police) qui « ne statue alors que sur les seuls intérêts civils » (art. 41-2, al. 9, c. pr. pén.) : c'est logique puisque l'action publique n'a pas été mise en mouvement,

(17) D'ailleurs, la décision contenant la mesure ne figure pas au casier judiciaire alors que les décisions contenant des peines y figurent.

(18) Art. 41-2, al. 1^{er}, c. pr. pén. La reconnaissance aura eu lieu par hypothèse au cours de l'enquête de police. Si les aveux sont équivoques, la composition pénale est exclue.

(19) Qui peut toujours préférer une autre alternative, la poursuite, voire le classement « sec » ou traditionnel.

(20) Le gardé à vue est une personne fragile et c'est bien pourquoi la Chambre criminelle se montre de plus en plus stricte sur le déroulement de la garde à vue.

(21) Ou mettre en œuvre une autre alternative, ce qui sera cependant peu fréquent.

(22) La loi ne fixe aucun délai dans lequel le délinquant doit donner son accord. Mais il résulte indirectement de l'art. 41-2, al. 8, c. pr. pén. que c'est le procureur qui fixe ce délai.

(23) J. Volff, Un coup pour rien, D. 1995, Chron. p. 201, favorable à cette conception.

(24) En ce sens, J. Pradel, chron. préc., n° 5.

(25) Il faut admettre aussi, malgré le silence du texte, la possible présence du représentant du parquet.

(26) L'auteur sera surveillé par des délégués du procureur et dont on peut penser que l'habilitation sera régie par un décret d'application, un tel texte étant prévu par l'art. 41-2 in fine c. pr. pén.

(27) A l'inverse des autres alternatives aux poursuites qui se traduisent juridiquement par un classement sans suite pouvant être remis en cause jusqu'à la prescription de l'action publique.

(28) Ce qui pourra dicter le choix du parquetier : en cas de précédent relatif à une composition pénale, le magistrat sera enclin à opter pour une « vraie » poursuite.

mais également étrange car habituellement l'action civile, quand elle est exercée, est associée à l'action publique⁽²⁹⁾.

2 — Ou bien l'auteur des faits n'exécute pas ou pas intégralement les mesures prévues, le procureur « apprécie la suite à donner à la procédure » (art. 41-2, al. 7, c. pr. pén.), ce qui signifie qu'il peut engager des poursuites et c'est ce qu'il fera en général. S'il y a poursuite et condamnation, il sera tenu compte du travail déjà accompli et des sommes déjà versées.

Pour déjouer les calculs d'un délinquant qui aurait accepté la proposition et qui n'exécuterait pas les mesures avec l'espoir que la justice ne pourrait plus l'inquiéter pour cause de prescription, l'article 41-2, al. 8, c. pr. pén. dispose opportunément que la prescription de l'action publique est suspendue entre la date de la proposition de la composition pénale et la date d'expiration de son délai d'exécution. Ainsi le délinquant ne peut espérer aucun salut du côté de la prescription en laissant traîner les choses.

*
* *

La morale de la composition pénale est triple.

En premier lieu, cette nouvelle institution consacre la promotion de l'aveu. Pour la première fois, l'aveu — l'art. 41-2 parle de l'auteur « qui reconnaît avoir commis... » — entraîne des effets juridiques, et même sans qu'il se coule dans l'habit d'une audience. Notre droit consacre ainsi le fameux plaidoyer de culpabilité qui évoque le *plea bargaining* américain, mais qui ne s'identifie pas à lui : qui s'en rapproche puisque dans les deux cas le débat probatoire d'audience est exclu ; mais

qui s'en distingue car il ne comporte aucune négociation entre poursuivant et délinquant alors que la discussion est au cœur de l'institution nord-américaine⁽³⁰⁾. Dans la composition pénale, il y a certes transaction⁽³¹⁾, le parquet abandonnant la poursuite et l'auteur des faits renonçant à faire proclamer son innocence, mais, répétons-le, il n'y a pas de discussion sur la nature et le quantum des mesures retenues. Et heureusement !

En second lieu — et ceci découle de ce qui vient d'être dit — le ministère public voit son rôle accru : c'est en effet lui qui décide des mesures — sous réserve il est vrai de l'aval du juge — et c'est donc lui qui, en amont, décide d'utiliser ou non la composition pénale. Et plus généralement cet accroissement de pouvoir se traduit par la diversification des réponses que peut donner le parquet à la commission d'une infraction (art. 41-1 et 41-2, al. 1^{er}, c. pr. pén.). Avec la constitutionnalisation du ministère public⁽³²⁾, la montée des pouvoirs de celui-ci est la seconde donnée majeure concernant le parquet ces dernières années.

En troisième lieu enfin, grâce à la composition pénale, on peut espérer une légère régression du nombre des classements sans suite et une accélération du traitement des affaires malgré la trop grande lourdeur de l'institution. A la suite d'un essai manqué de peu en 1994, puis grâce à un coup au but en 1999, le législateur est parvenu à doter notre justice d'un assez bon instrument. « Cent fois sur le métier, remettez votre ouvrage »... ■

(29) Il y a pourtant un beau cas de dissociation : après relaxe du prévenu, absence d'appel du ministère public, mais appel de la partie civile, la chambre des appels correctionnels n'est saisie que de l'action civile, art. 497, 3^e, c. pr. pén., et Cass. crim., 7 août 1951, D. 1951, Jur. p. 671.

(30) *To bargain* veut dire négocier. Notre composition pénale est plus proche du *patteggiamento* italien (où il n'y a pas de négociation entre les parties) que du *plea bargaining*, très proche également de techniques existant aux Pays-Bas et en Belgique, V. J. Pradel, *Droit pénal comparé*, 1995, n° 435.

(31) On peut parler de consensualisme, V. J. Pradel, *Le consensualisme en droit pénal comparé*, *Boletim da Faculdade de direito de Coimbra*, 1988, p. 1.

(32) V. par ex. Cons. const., Décis. n° 93-326 DC du 11 août 1993, *RJC* 1994, I, n° 339, selon laquelle les membres du ministère public font partie de l'autorité judiciaire.

A composição penal: uma tentativa frustrada!

Jean Volff

Procurador geral da Corte de apelação de Toulouse

Em 1995, concluí uma crônica relativa à injunção penal, com um tom de esperança ¹. Achei que, aprendendo com a derrota e sensível à premência das necessidades, o governo retomaria rapidamente uma outra versão dela, levando em consideração observações do Conselho constitucional e expectativas dos especialistas.

A lei n^a 99-515 do dia 23 de junho de 1999, “ que reforça a eficácia do procedimento penal”, publicada no Diário Oficial de 24 de junho de 1999, ao oficializar as práticas inovadoras dos membros do ministério público, em matéria de alternativas para as ações (artigo 41.1 novo do C.P.P.), cria um novo procedimento: a composição penal (art. 41.2 novo do C.P.P.)². Estaria aí uma resposta satisfatória para o problema decorrente da obstrução das audiências correcionais e dos meios das jurisdições? Quanto a nós, temos lá nossas dúvidas.

¹ Jean Volff "Un coup pour rien"! A injunção penal e o Conselho constitucional. D. 1995, cron. 201.

² Francis de Gunehec "Apresentação da lei n^o 99-515 de 23 jun.1999. Primeira parte: Disposições relativas as alternativas para as ações"J.C.P. n^o 28 de 24 julh. 1999, p. 1325.

De fato, a instauração de um procedimento rápido de tratamento dos contenciosos de massa, em matéria penal, passa necessariamente por uma alternativa no direito francês. Ou se escolhe um procedimento de tipo administrativo, interferindo acima do juiz, sob a égide de uma administração ou do ministério público, ou se elege um procedimento de natureza jurisdicional sob a autoridade do juiz, mas simplificado em relação ao procedimento ordinário: público, oral e contraditório.

É pelo fato de não ter sabido escolher entre essas duas opções que o artigo 35 da lei de 08 de fevereiro de 1995 sobre a organização judiciária e o procedimento penal, que criou a injunção penal, foi censurado pelo Conselho constitucional³. A lei de 23 de junho de 1999 não foi submetida ao controle da constitucionalidade e foi, então, publicada, embora a composição penal, que ela instaura, sofra da mesma anomalia fundamental. Se a injunção penal aparecia como um procedimento administrativo, sob a responsabilidade de um único promotor, mas que se conclui de fato no pronunciamento de verdadeiras penas, a composição penal aparece mais como um procedimento "jurisdicional" que depende da interferência de um juiz e que leva paradoxalmente a sanções sem nenhuma característica executória.

Além disso, o novo procedimento, assim como a falecida injunção penal, parece pesado, complexo e inexoravelmente lento. Não parece adaptado para a repressão das infrações

numerosas e repetitivas, e muito menos para a desobstrução das audiências correcionais. Corre o risco de ser pouco operacional, o que a condena na prática, embora isso não tenha acontecido junto ao Conselho constitucional, no plano jurídico.

Após termos analisado a composiçãoção penal do ponto de vista jurídico, segundo os artigos 41-2 e 41-3 novos, do Código de processo penal, vamos examiná-la sob o ângulo prático da técnica do ministério público (II).

I - UM PROCEDIMENTO BASTARDO

O artigo 41-2 novo do Código de processo penal, derivado do artigo 1º da lei de 23 de junho de 1999, bastante longo e pouco claro, determina as grandes diretrizes do novo procedimento, a composição penal e refere-se a um decreto do Conselho de Estado, para definir as modalidades de sua aplicação. Esperou-se pelo decreto durante oito meses, após a publicação da lei.

Esse texto está inserido no Livro 1º intitulado “ Da ação pública e da instrução”, Título I “ Das autoridades encarregadas da ação pública e da instrução” , Capítulo II “Do ministério público”, seção II “Das atribuições do promotor”, após o artigo 41 que define os poderes gerais desse magistrado e o artigo 41-1 novo que trata das alternativas para as ações.

³ Dec. nº 95-360 D.C. de 02 fev. 1995, J.O 7 fev., p.2097.

A composição penal é deliberadamente colocada no mesmo nível e ao lado das modalidades alternativas da ação. Não é um modo de acionar a justiça baseado na incriminação e beneficiando-se de um regime especial mais simples e mais rápido que o procedimento normal. O início do artigo 42-2 novo do Código de processo penal esclarece: “O promotor, desde que a ação pública não tenha sido acionada, pode propor...”. Os especialistas que esperavam há anos por um procedimento judiciário simplificado, para reprimir delitos, ficarão decepcionados. Seria uma transação anterior à ação, tal como aparece no artigo 6º do Código de processo penal, constituindo-se em mais uma exceção ao princípio fundamental de indisponibilidade da ação pública?⁴ Alguns elementos nos levam, a esta reflexão. Uma sanção é “proposta” pelo ministério público a uma pessoa maior de idade, que reconheceu ter cometido um ou vários delitos enumerados no artigo

41-2 e essa pessoa é livre para aceitar ou recusar a proposta. Além disso, apesar de aceita pelo autor dos fatos e validada nas condições previstas pela lei, essa sanção não estará sujeita a uma execução forçada, não contará para reincidência e não será inscrita no registro criminal. Mas outros elementos afastam essa hipótese. Algumas sanções à disposição do promotor nesse contexto assemelham-se a verdadeiras penas e além disso, a composição penal deve ser “validada” pelo presidente do tribunal, na forma de um despacho. O legislador deduziu as

conseqüências inserindo a composição penal no artigo 6 do Código de processo penal entre as causas de extinção da ação pública, logo após a transação. Será que estamos assistindo a uma tentativa de introdução no direito processual francês de uma espécie de “plea bargaining” ou regateio, inspirado no direito anglo-saxônico ou ainda de procedimentos italianos como o “giudizio abbreviato” ou julgamento sumário e “patteggiamento” ou negociação? Teríamos aqui pela primeira vez em nosso direito uma forma de “justiça negociada”⁵? A própria expressão composição penal, oriunda do latim *compositio*, que significa composição, acordo, nos traz à mente, antes de qualquer outra coisa, essa hipótese. Mas não se trata exatamente disso! Não existe uma verdadeira negociação prevista, apesar da possibilidade que o delinqüente tem de consultar um advogado antes de tomar qualquer decisão. O ministério público propõe uma ou mais medidas e o autor dos fatos aceita ou recusa a oferta. Em seguida, se há um acordo, o juiz valida ou não a composição penal. Mesmo em caso de validação do juiz, a pessoa em causa continua livre para cumprir ou não as medidas prescritas. Em último caso, o promotor recupera seu direito de agir de acordo com as vias ordinárias ou de arquivar o caso.

Trata-se então de uma forma original de alternativa para as ações, como mostra uma circular de 31 de dezembro de 1999? O título do capítulo 1º da lei de 23 de junho de 1999 poderia nos conduzir a essa conclusão. No entanto, a composição penal não

⁴ Nesse sentido: Jocelyne Leblois-Happe, "Da transação penal à composição penal." J.C.P. 2000.1. 198.

⁵ Marie-José Arcaute-Descazeaux, "A confissão. Tentativa de contribuição ao estudo da justiça negociada". Tese de doutorado, Universidade de Ciências sociais. Toulouse I, 1998.

aparece na enumeração das alternativas para as ações do artigo 41-1 novo do Código de processo penal, mas é objeto dos artigos seguintes do mesmo código. Não esqueçamos principalmente que as alternativas para as ações são frutos de iniciativas pretorianas de alguns promotores, fundamentadas no poder de apreciação que eles têm em relação à pertinência das ações. Elas são de responsabilidade desses magistrados, que procuram resolver os conflitos de ordem pública provocados pelas infrações e danos causados às vítimas sem acionar a ação pública e acabam em arquivamento. A transação penal sofre intervenção do juiz, prevê verdadeiras sanções, algumas delas semelhantes às penas e sua execução extingue a ação pública.

Não sendo nem procedimento judiciário simplificado baseado na adesão do autor dos fatos delituosos, nem transação, nem sentença jurisdicional negociada, nem alternativa para as ações, a composição penal aparece como uma medida híbrida, verdadeiro morcego jurídico.

Anterior à ação, insuscetível de execução forçada, não inscrita no registro criminal e não contando para reincidência, ela se parece com uma transação. Exigindo a intervenção de um juiz e uma validação por despacho após eventual debate contraditório e terminando em medidas que são verdadeiras penas, como o trabalho não remunerado em proveito da coletividade, ela se parece com um procedimento judiciário simplificado. Proposta de sanção e reparação feita ao autor e à vítima pelo promotor, posteriormente aceita após consulta junto a um advogado e finalmente aprovada por um juiz, ela se parece com uma negociação. Dependente da iniciativa do promotor,

colocada acima das ações e dependente da aceitação do delinqüente, ela se parece com medidas alternativas para as ações.

Como é que se pode definir então a composição penal ? Parafraseando os professores Merle e Vitu, proponho analisá-la como um meio administrativo trilateral de extinção das ações⁶. Meio de extinção das ações já que por ser expressamente incluída com esse título no artigo 6 do código de proc. penal. Meio administrativo já que colocada antes de qualquer ação e concluindo-se por sanções para-repressivas que não poderão ser objeto de uma execução forçada, nem de uma inscrição no registro criminal. Meio trilateral já que depende ao mesmo tempo do acordo entre o promotor, o delinqüente e um juiz.

Em todo caso, como constata muito bem o professor Jean Pradel⁷, esse novo procedimento oferece pela primeira vez em matéria correcional um efeito jurídico à confissão. Tal efeito é limitado porém real. Além disso, ela ressalta, segundo esse autor, "o aumento dos poderes" do ministério público desde a sua constitucionalização em 1993. Aparece aí um traço característico da evolução do ministério público nos últimos anos⁸. Esses são os aspectos mais inovadores do texto comentado.

II - UM PROCEDIMENTO POUCO OPERACIONAL

⁶ Roger Merle e André Vitu, "tratado de direito criminal, Processo penal" ed. Cujas, nº 61.

⁷ Jean Pradel "Consagração do plea bargaining à francesa: a composição penal instituída pela lei nº 99-515 de 23 de jun. 1999" D. 1999. Cron. p. 379.

⁸ Jean Volff " O Ministério público". O que sei? nº 3394, P.U.F, 1998, p. 17 e 18, 59 e 60, 64 e 65.

O exame desse novo procedimento sob um ângulo puramente prático e do ponto de vista da eficácia, nos levará a formular uma questão. Por que recorrer a um juiz com estrutura para um verdadeiro debate, em muitos casos, para chegar a um mero despacho não sujeito a recurso e desprovido de força executória?

O campo de ação reservado a esse procedimento em matéria correcional não é discutível. A composição só é, na realidade, aplicável às pessoas maiores de idade, que reconhecem os fatos que lhes são imputados e só para delitos limitadamente enumerados. Trata-se de vias de fato, ferimentos voluntários simples, chamadas telefônicas malévolas, ameaças simples contra pessoas, abandono de família e não representação de criança, subtração de menores da guarda daqueles que exercem autoridade paterna, ou tentativa de cometer este delito, roubo, trapaça, extravio de objetos dados em garantia, destruição e deterioração voluntárias simples de propriedades e logradouros públicos e particulares, ameaças de destruição e deterioração voluntária, alarmes falsos, injúria, rebelião simples, sevícias graves e atos de crueldade com animais domésticos e domados, detenção e porte de armas ilegais, dirigir um veículo em estado de embriaguez ou sob influência alcoólica e finalmente o uso de drogas. Esses delitos que na maioria dos casos dizem respeito às violências urbanas, são punidos com uma pena de três anos de prisão no máximo.

Por outro lado, por que estender o procedimento de composição penal a algumas contravenções, como prevê o artigo 42-1 novo do Código de procedimento penal? Ela concorrerá com o procedimento simplificado, chamado despacho penal, que é de

aplicação mais fácil e que se conclui com o pronunciamento de verdadeiras penas, com todas as conseqüências cabíveis.

As medidas colocadas à disposição do ministério público, em número de quatro, têm três delas idênticas às que tinham sido previstas em 1995 para a injunção penal. A novidade está na possibilidade que o promotor tem de mandar entregar a carteira de motorista e a licença de caça do delinqüente para o cartório do tribunal de grande instância por um período máximo de quatro meses. Entre essas medidas, o pagamento à Fazenda pública de uma multa moderada de composição está isenta de crítica devido à sua característica indenizatória. Há vários precedentes e o Conselho constitucional não parece tê-los condenado na decisão de 02 de fevereiro de 1995⁹. A entrega ao cartório da carteira de habilitação e da licença para caçar por uma duração tão curta, não é mais discutível já que se trata de uma medida de segurança à disposição da autoridade administrativa. Em contrapartida, o trabalho não remunerado, em proveito de uma coletividade, causa danos à liberdade individual e assemelha-se pura e simplesmente à pena de trabalho de interesse geral. Finalmente, a entrega ao Estado da coisa que serviu para infração, ou destinada a cometê-la, ou o produto da infração, constitui um confisco não confessado que desconhece o direito de propriedade "inviolável e sagrado"¹⁰ o que é uma liberdade fundamental.

É sem dúvida para evitar a eventual censura do Conselho constitucional, a respeito dessas duas últimas medidas, que o legislador previu a intervenção do juiz. Na realidade, só a

⁹ Jean Volff, cron. precit. n° 1, p. 203.

¹⁰ Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 26 agosto 1789, art. XVII.

autoridade de julgamento responsável pela liberdade pode infligir as sanções penais. Mas, pensamos que poderia ter poupado a validação de uma composição penal por um juiz, deixando de considerar as duas medidas em questão. Por si só, a multa de composição e a retenção da carteira de habilitação pelo cartório de polícia seriam suficientes para garantir uma sanção efetiva e satisfatória na maioria dos casos. Para ser eficaz é preciso saber ser simples!

O próprio procedimento comporta três fases distintos, cada uma delas composta de três atos.

A primeira fase é de iniciativa do ministério público. O promotor pode propor ao autor dos fatos delituosos, diretamente ou através de uma pessoa habilitada ou de um oficial da polícia judiciária, uma ou várias das medidas examinadas acima. Se há uma vítima da infração, deve também propor ao autor, a reparação dos danos causados, no prazo máximo de seis meses. Esta proposta pode ser feita em uma casa de detenção ou num tribunal, mas não durante detenção para averiguação, sob pena de nulidade. Deve ser efetivada numa decisão escrita assinada pelo magistrado, enumerando as medidas previstas e seu montante (multa). Essa deliberação é anexada ao processo. O delinqüente deve ser avisado que pode ser assistido por um advogado antes de concordar com a proposta. Finalmente, o promotor deve informar a vítima a respeito da proposta feita. Caso o autor dos fatos aceite, sua concordância deve ser lavrada nos autos cuja cópia lhe será entregue.

É evidente que a tarefa será árdua para o magistrado do ministério público e seus colaboradores. Ele deverá elaborar ou

mandar elaborar ao menos três documentos escritos, acionar eventualmente um representante ou oficial de polícia judiciária e examinar duas vezes os autos; um primeiro exame para fazer a proposta e um segundo para saber sobre a resposta antes de prosseguir com o processo.

Será que a segunda fase pode ser classificada de “jurisdicional”? Na verdade, em caso de concordância do delinqüente, o promotor aciona um juiz por requerimento, o que não é necessariamente suficiente para mover a ação pública pois, o juiz só deverá validar a proposta de composição penal ou rejeitá-la. Ele poderá antes de tudo, inquirir o autor dos fatos e a vítima, eventualmente assistidos de seus advogados. Essas inquirições serão obrigatórias, caso essas pessoas as solicitem. Finalmente, ele dará o despacho, que será notificado ao autor e à vítima. O despacho não estará sujeito a recurso e execução forçada.

Ressaltemos ainda a lentidão desse procedimento. Um quarto documento escrito, a requisição, é imposto ao ministério público. Além do mais, a contribuição de um magistrado do tribunal que, em muitos casos, deverá fazer uma inquirição se fará necessária. Ele estabelecerá um despacho que será notificado ao delinqüente e à vítima pelo cartório, antes que os autos retornem ao promotor.

As dificuldades do promotor não param por aí. A 3ª fase de execução é de sua responsabilidade. Caso a composição penal tenha sido validada pelo juiz, o ministério público deverá cuidar de sua execução, isto é, verificar que as sanções impostas foram respeitadas e que a vítima foi ressarcida dentro do prazo. Em

seguida, se o autor dos fatos cumpriu todas as suas obrigações, o magistrado do ministério público constatará a extinção da ação pública e arquivará o caso. Se ao contrário o delinqüente não cumprir uma de suas obrigações, o promotor deverá tornar ineficaz a composição penal e decidir sobre o seguimento que será dado ao processo, que poderá ser o arquivamento ou ação penal pelas vias ordinárias. Cabe ainda neste caso dois ou três exames necessários dos autos feitos pelo magistrado do ministério público e várias ações de responsabilidade do secretariado

É preciso observar que, muitas vezes, após um longo e complexo procedimento o caso será levado à audiência do tribunal correccional, coisa que se desejava evitar. Na realidade, a vítima conserva em todas as fases, mesmo após o cumprimento da composição penal, o direito de acionar o tribunal correccional no que diz respeito à ação civil. O procedimento inicial será levado a debates e o tribunal decidirá sobre os interesses civis. Em relação à desobstrução das audiências correccionais, a composição penal é de importância limitada.

Será que o decreto de aplicação esperado poderá melhorar esse procedimento, simplificando-o? Não acreditamos nisso e tememos novas complicações já que vários pontos continuam obscuros, complicações que será necessário resolver por meio de formalidades suplementares. Como intervirão as "pessoas habilitadas" ou os representantes do promotor? O que deverão fazer exatamente? Estará o promotor presente por ocasião de um debate perante o juiz? Qual será o processo de pagamento de uma multa de composição? Quem protegerá na prática o

cumprimento das sanções e das reparações? Eis aqui algumas questões, entre tantas!

CONCLUSÃO

A composição fugiu do controle da constitucionalidade e está integrada ao direito positivo. Não duvidamos da capacidade de adaptação, discernimento e lealdade dos magistrados do ministério público. Eles tentarão aplicar esse novo procedimento, para diminuir o índice de arquivamentos e garantir melhor a repressão das ocorrências relativamente graves, sem obstruir as audiências dos tribunais correcionais que já estão em número insuficiente, nem tampouco dilatar ainda mais os prazos de julgamento.

O problema é bem conhecido e foi motivo em 1998 de um relatório da comissão de finanças do Senado¹¹ que demonstrou um grande progresso, a nível nacional, do índice de arquivamento bruto das queixas e das autuações recebidas pelo ministério público. Esse índice passou de 69% em 1987 para 80% em 1995 e se explica em parte pela falta de pessoal e pela impossibilidade dos tribunais correcionais para julgar um maior número de casos¹².

Desde então, a situação continua a se complicar já que a nível nacional, o índice bruto de arquivamentos era em 1998 de 83% (em relação a todas as queixas e autuações, autores conhecidos e desconhecidos) dos quais 47,7% de arquivamentos

¹¹ Hubert Haenel, "As infrações sem seguimentos ou a delinquência mal tratada" relatórios do Senado, nº 513, 1997-1998.

¹² Idem p.16 a 18.

sumários (em relação aos casos cujos autores são conhecidos, após conclusão das alternativas oferecidas no lugar de uma ação). Naquele ano, em 1 808 749 procedimentos no ministério público, houve 144 963 alternativas para ações e 613 354 ações das quais 377 853 perante os tribunais correcionais ¹³. As variações são grandes segundo as Cortes de apelação e os tribunais. Os maiores têm a maior taxa de arquivamentos. Assim, no âmbito da Corte de apelação de Toulouse, a taxa global de arquivamento era de 84,7% em 1998 e a taxa de arquivamento sumário era de 50,6% enquanto que só na área do tribunal de grande instância de Toulouse, o mais importante da região, essas taxas eram respectivamente de 89,8% e 58,6% ¹⁴.

Há anos, o legislador francês vem hesitando na escolha das soluções possíveis para o que parece ser o principal problema de nossa justiça penal, a saber, a insuficiência do número de tribunais correcionais e em consequência disso, a obstrução dos serviços ligados aos tribunais e o prolongamento dos prazos de julgamento dos delitos. Ele rejeita qualquer idéia de justiça negociada, inspirada do "plea bargaining" anglo-saxão, e com razão, já que um sistema desses é muito estranho para as nossas tradições jurídicas e para a nossa cultura. Mas ele tergiversa também sempre que se trata de tirar as consequências processuais da confissão do autor de uma infração. É por essa razão que retorna a toda hora à noção de transação; mas, ao

¹³ Ministério da Justiça, Direção da administração geral e equipamento, "Dados locais: a atividade judiciária em 1998", recapitulação França, p. 36.

¹⁴ Idem, Tomo II, p. 414 e 437.

procurar sempre adaptá-la ao tratamento dos delitos mais corriqueiros e portanto em maior número, depara sempre com a regra da indisponibilidade da ação pública e com os princípios constitucionais da separação das autoridades de acusação e de julgamento e as da igualdade dos cidadãos perante a lei.

Mas por que recusar, no direito francês, uma simplificação do processo de julgamento baseado no reconhecimento da culpabilidade? Mme. Arcaute-Descazaux escreveu justamente que é preciso: “devolver ao homem a oportunidade, ao reconhecer o seu erro, de se reabilitar aos olhos da sociedade. Confessando a sua culpabilidade, o homem toma consciência da infração, ele aceita a punição. Será que não podemos lhe estender a mão, ouvi-lo em vez de fazer uso da força, encorajar a sua iniciativa em vez de acuá-lo mais ainda”?¹⁵. Os especialistas sabem que entre os casos em andamento muitos são aqueles que não levam a nenhuma discussão sobre os fatos, por serem reconhecidos de antemão. Convém finalmente tirar as conseqüências dessa situação para aliviar os órgãos de ação e de julgamento e acelerar o curso da justiça penal. O Comitê dos ministros do Conselho da Europa¹⁶ e a comissão justiça penal e direitos humanos¹⁷ recomendaram ambos, a adoção de um procedimento simplificado para os casos em que o autor de uma infração confessa a sua culpa. No seu relatório, a comissão de finanças do Senado é mais contundente ao propor a extensão do procedimento simplificado previsto para as contravenções pelos artigos 524 a 528-2 do Código de

¹⁵ Marie-José Arcaute-Descazaux, *precit.*, Tome II, p. 304.

¹⁶ Conselho da Europa, *Casos Jurídicos, Simplificação do procedimento penal*, Strasbourg, 1998.

¹⁷ "Resolução dos casos penais", *relatórios, A documentação francesa*, p. 67 a 68 e 158.

processo penal¹⁸ aos delitos menos graves . Esse procedimento tem efetivamente a vantagem de ser ao mesmo tempo jurisdicional, de uso simples, rápido e eficaz. A lei número 99-515 de 23 de junho de 1999, no seu artigo 8, melhorou sobremaneira esse procedimento ao permitir desde então, que se pronuncie por despacho penal não somente as multas mas também as penas complementares como por exemplo a suspensão da carteira de habilitação.

Desde 1968, defendemos essa extensão¹⁹. Fizemo-lo outra vez em 1995²⁰. A idéia está dando certo já que ela foi retomada pela comissão de finanças do Senado e em muitas propostas de leis. Até agora, ninguém pôde explicar o que poderia realmente se opor à adoção de uma reforma como essa, a única suscetível de resolver o problema levantado, permitindo que se julgue um grande número de casos delituosos, evitando ao mesmo tempo de levá-los à audiência. O procedimento de despacho penal respeita os grandes princípios constitucionais: separação das autoridades da ação e de julgamento (o promotor e o juiz permanecem cada um em seu papel tradicional), igualdade dos cidadãos perante a lei (qualquer que seja o procedimento em uso, são sancionados por verdadeiras penas, com as mesmas conseqüências jurídicas), direitos de defesa (o acusado pode consultar um advogado e dispõe de um prazo suficiente para recorrer e voltar perante o juiz de acordo com o procedimento ordinário) e presunção de inocência (a confissão permanece precária e só ocasiona uma

¹⁸ Hubert Haenel, *precit.* p.82 a 84.

¹⁹ Jean Lorentz e Jean Volff "O despacho penal: um procedimento simples, rápido e de baixo custo" J.C.P. 1968, I, 2192.

²⁰ Jean Volff, *cron. precit.* n° 1, p. 204.

simplificação do procedimento no julgamento, pois o juiz continua inteiramente dono de sua decisão.

Concretamente, esse procedimento apresenta finalmente a vantagem, em relação à nova composição penal, de chegar em um prazo relativamente curto, a uma decisão judiciária definitiva, que pode ser objeto de uma execução forçada, será inscrita no registro criminal e contará para os casos de reincidência. Ao contrário dos temores expressos pelo professor Pradel em 1995, não há portanto nenhum risco de banalização ²¹. Um risco como esse seria infelizmente bem real se, contra qualquer expectativa, a composição tivesse que ser amplamente usada nos tribunais.

A esperança continua portanto de pé!

²¹ Jean Pradel, "de uma lei abortada a um novo projeto de injunção penal". D. 1995, cron. 171.

Dec. 12 - A

Dec 13

La composition pénale : un essai manqué !

Jean VOLFF

Procureur général près la Cour d'appel de Toulouse

En 1995, je concluais une chronique relative à l'injonction pénale sur une note d'espoir (1). Il me semblait que, tirant les leçons d'un échec et sensible à l'urgence des besoins, le gouvernement reprendrait rapidement sa copie, en tenant compte des observations du Conseil constitutionnel et des attentes des praticiens.

La loi n° 99-515 du 23 juin 1999, « renforçant l'efficacité de la procédure pénale », publiée au Journal Officiel du 24 juin 1999, tout en officialisant les pratiques innovatrices des parquets en matière d'alternatives aux poursuites (article 41-1 nouveau du C.P.P.), crée une nouvelle procédure : la composition pénale (article 41-2 nouveau du C.P.P.) (2). Est-ce là une réponse satisfaisante au problème récurrent de l'encombrement des audiences correctionnelles, compte tenu de l'évolution de la délinquance et des moyens des juridictions ? Pour notre part nous en doutons.

En effet, l'instauration d'une procédure rapide de traitement des contentieux de masse en matière pénale, passe nécessairement en droit français par une alternative. Soit est fait le choix d'une procédure de type administratif, intervenant en amont du juge, sous l'égide d'une administration ou du ministère public, soit est pris le parti d'une procédure de nature juridictionnelle, relevant pour l'essentiel de l'autorité d'un juge, mais simplifiée par rapport à la procédure ordinaire : publique, orale et contradictoire.

C'est pour n'avoir pas su choisir entre ces deux options que l'article 35 de la loi du 8 février 1995 sur l'organisation judiciaire et la procédure pénale, créant l'injonction pénale, a été censuré par le Conseil constitutionnel (3). La loi du 23 juin 1999 n'a pas été soumise au contrôle de constitutionnalité et a donc pu être publiée, alors pourtant que la composition pénale qu'elle instaure souffre du même défaut fondamental. Si l'injonction pénale apparaissait comme une procédure administrative, placée sous la responsabilité du seul procureur de la République, mais aboutissant de fait au prononcé de véritables peines, la composition pénale apparaît quant à elle plutôt comme une procédure « juridictionnelle », dépendant de l'intervention

d'un juge et conduisant paradoxalement à des sanctions n'ayant aucun caractère exécutoire.

Par ailleurs la nouvelle procédure, comme celle de la défunte injonction pénale, paraît lourde, complexe et inexorablement lente. Elle ne semble donc pas adaptée à la répression des infractions nombreuses et répétitives, ni au désengorgement des audiences correctionnelles. Elle risque par conséquent d'être peu opérationnelle, ce qui la condamnera en pratique, à défaut de l'avoir été par le Conseil constitutionnel au plan juridique.

Après avoir analysé la composition pénale, telle qu'elle résulte des articles 41-2 et 41-3 nouveaux du Code de procédure pénale, d'un point de vue juridique (I), nous l'examinerons sous l'angle pratique de la technique du parquet (II).

I. UNE PROCÉDURE BÂTARDE

L'article 41-2 nouveau du Code de procédure pénale, tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi du 23 juin 1999, particulièrement long et peu lisible, fixe les grandes lignes d'une nouvelle procédure, la composition pénale et renvoie à un décret en Conseil d'État pour en définir les modalités d'application. Ce décret se fait encore attendre, huit mois après la publication de la loi, si bien que cette procédure n'est toujours pas applicable.

Significativement ce texte est inséré dans le Livre Premier intitulé « De l'action publique et de l'instruction », Titre I « Des autorités chargées de l'action publique et de l'instruction », chapitre II « Du ministère public », section II « Des attributions du procureur de la République », après l'article 41 qui définit les pouvoirs généraux de ce magistrat et un article 41-1 nouveau qui traite des alternatives aux poursuites.

La composition pénale est ainsi délibérément placée en amont de la poursuite, au même rang et à côté des mesures alternatives à celle-ci. Ce n'est donc pas un mode d'engagement des poursuites, fondé sur l'adhésion du mis en cause et bénéficiant à ce titre d'un régime particulier, plus simple et plus rapide que la procédure habituelle. Le début de l'article 42-2 nouveau du Code de procédure pénale l'exprime d'ailleurs clairement : « Le procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, peut proposer... ». Les praticiens, qui attendaient depuis des années une procédure judiciaire simplifiée, pour la

(1) Jean Volff, « Un coup pour rien ! L'injonction pénale et le conseil Constitutionnel », D. 1995, Chron. 201.

(2) Francis Le Gunehec, « Présentation de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999. Première partie : Dispositions relatives aux alternatives aux poursuites », J.C.P. n° 28 du 24 juillet 1999, p. 1325.

(3) Décis. n° 95-360 D.C. du 2 févr. 1995, J.O. 7 févr., p. 2097.

répression des délits, ne manqueront donc pas d'être déçus.

Est-ce alors une transaction avant poursuites, telle qu'elle est visée à l'article 6 du Code de procédure pénale et donc une exception de plus au principe fondamental de l'indisponibilité de l'action publique ? (1) Certains éléments le font penser. Ainsi une sanction est « proposée » par le ministère public, à une personne majeure, qui a reconnu avoir commis un ou plusieurs des délits limitativement énumérés par l'article 41-2 et celle-ci est libre de l'accepter ou de la refuser. En outre, même acceptée par l'auteur des faits et validée dans les conditions prévues par la loi, cette sanction ne sera pas susceptible d'une exécution forcée, ne jouera pas pour la récidive et ne sera pas inscrite au casier judiciaire. Mais d'autres éléments conduisent à écarter cette hypothèse. Ainsi, certaines des sanctions mises à la disposition du procureur de la République dans ce cadre s'apparentent à de véritables peines et par ailleurs la composition pénale doit être « validée » par le président du tribunal, sous la forme d'une ordonnance. Le législateur en a justement tiré les conséquences en insérant la composition pénale dans l'article 6 du Code de procédure pénale, parmi les causes d'extinction de l'action publique, juste après la transaction.

Assistons-nous plutôt à une tentative d'introduction dans le droit procédural français d'une sorte de *plea bargaining*, ou marchandage, inspiré du droit anglo-saxon, ou encore des procédures italiennes de *giudizio abbreviato*, ou jugement abrégé et de *patteggiamento* ou négociation ? Aurions-nous ainsi, pour la première fois dans notre droit, une forme de « justice négociée » (2) ? Le nom même de composition pénale, issu du latin *compositio* qui signifie arrangement, accommodement, le laisserait supposer de prime abord. Or, tel n'est pas vraiment le cas ! Il n'y a pas de véritable négociation prévue, malgré la possibilité pour le délinquant de consulter un avocat avant de prendre position. Le ministère public propose une ou des mesures et l'auteur des faits accepte ou refuse cette offre. Ensuite, s'il y a accord, le juge valide ou non la composition pénale. Mais, même en cas de validation par le juge, la personne en cause demeure libre d'exécuter ou de ne pas exécuter les mesures prescrites. Dans ce dernier cas, le procureur de la République retrouve son droit de poursuivre par les voies ordinaires ou de classer l'affaire.

S'agit-il alors d'une forme originale d'alternative aux poursuites, comme l'indique une circulaire du 31 décembre 1999 ? Le titre du chapitre 1^{er} de la loi

(1) En ce sens : Jocelyne Leblois-Happe, « De la transaction pénale à la composition pénale », J.C.P. 2000. 1. 198.

(2) Marie-José Arcaute-Descazeaux, « L'aveu. Essai d'une contribution à l'étude de la justice négociée », Thèse de doctorat, Université des Sciences sociales Toulouse I, 1998.

du 23 juin 1999 pourrait le faire croire. Pourtant la composition pénale ne figure pas dans l'énumération des alternatives aux poursuites de l'article 41-1 nouveau du Code de procédure pénale, mais fait l'objet des articles suivants du même code. Mais surtout n'oublions pas que les alternatives aux poursuites sont les fruits d'initiatives prétoriennes de certains procureurs de la République, fondées sur leur pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites. Elles relèvent de la seule responsabilité de ces magistrats, tendent à réparer le trouble à l'ordre public occasionné par l'infraction et le dommage causé à la victime, sans cependant mettre en œuvre l'action publique et aboutissent à un classement. Or, la composition pénale fait intervenir un juge, prévoit de véritables sanctions dont certaines assimilables à des peines et son exécution éteint l'action publique.

Ni procédure judiciaire simplifiée reposant sur l'adhésion de l'auteur des faits délictueux, ni transaction, ni sentence juridictionnelle négociée, ni alternative aux poursuites, la composition pénale apparaît bien comme une mesure hybride, véritable chauve-souris juridique.

Antérieure à l'engagement des poursuites, insusceptible d'exécution forcée, non inscrite au casier judiciaire et ne comptant pas pour la récidive, elle tient bien de la transaction. Exigeant l'intervention d'un juge et une validation par ordonnance après éventuellement un débat contradictoire et aboutissant à des mesures qui sont de véritables peines, comme le travail non rémunéré au profit d'une collectivité, elle tient de la procédure judiciaire simplifiée. Proposition de sanction et de réparation faite à l'auteur et à la victime par le procureur de la République, puis acceptées après consultation d'un avocat et enfin approuvées par un juge, elle tient de la négociation. Laisser à l'initiative du procureur de la République, placée en amont des poursuites et dépendant de l'accord du délinquant, elle tient enfin des alternatives aux poursuites.

Comment alors définir la composition pénale ? Paraphrasant les professeurs Merle et Vitu, je propose d'analyser celle-ci comme un moyen administratif trilatéral d'extinction des poursuites (3). Moyen d'extinction des poursuites, puisque inclus expressément à ce titre dans l'article 6 du Code de procédure pénale. Moyen administratif, puisque placé avant toute poursuite et aboutissant à des sanctions para-répressives, qui ne pourront faire l'objet d'une exécution forcée, ni d'une inscription au casier judiciaire. Moyen trilatéral puisqu'il dépend à la fois de l'accord du procureur de la République, du délinquant et d'un juge.

En tout cas, comme le constate fort justement le

(3) Roger Merle et André Vitu, « Traité de droit criminel, Procédure pénale », éd. Cujas, n° 61.

professeur Jean Pradel ⁽¹⁾, cette nouvelle procédure accorde, pour la première fois en matière correctionnelle, un effet juridique à l'aveu. Ledit effet est limité, certes, mais réel. Elle accentue par ailleurs, selon cet auteur, « la montée des pouvoirs » du ministère public, depuis la constitutionnalisation de ce dernier en 1993. Il y a là un trait caractéristique de l'évolution du parquet au cours de ces dernières années ⁽²⁾. Tels sont bien les aspects les plus novateurs du texte commenté.

II. UNE PROCÉDURE PEU OPÉRATIONNELLE

L'examen de cette nouvelle procédure, sous un angle purement pratique et du point de vue de l'efficacité, nous conduira à formuler une question. Pourquoi recourir à un juge, avec organisation dans de nombreux cas d'un véritable débat, pour en définitive aboutir à une ordonnance non susceptible de recours, mais également dépourvue de force exécutoire ?

Le domaine imparti à cette procédure en matière correctionnelle ne paraît pas critiquable. La composition pénale n'est en effet applicable qu'aux personnes majeures, qui reconnaissent les faits qui leur sont reprochés et seulement pour des délits limitativement énumérés. Il s'agit des coups et blessures volontaires simples, des appels téléphoniques malveillants, des menaces simples contre les personnes, des abandons de famille et non représentations d'enfant, des soustractions de mineurs des mains de ceux qui exercent l'autorité parentale, ainsi que de la tentative de ce délit, du vol simple, des filouteries, des détournements de gages et d'objets saisis, des destructions et dégradations simples aux propriétés privées et monuments publics, des menaces de destructions ou dégradations et fausses alertes, de l'outrage et de la rébellion simple, des sévices graves et actes de cruauté envers des animaux domestiques ou apprivoisés, de la détention ou du port d'armes prohibées, de la conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un état alcoolique et enfin de l'usage de stupéfiants. Ces délits, qui relèvent pour la plupart du domaine des violences urbaines, sont punis au maximum d'une peine de trois ans d'emprisonnement.

Pourquoi par contre avoir étendu la procédure de la composition pénale à certaines contraventions, avec l'article 41-3 nouveau du Code de procédure pénale ? Elle va faire double emploi avec la procédure simplifiée, dite de l'ordonnance pénale, de manière plus aisée et qui aboutit au prononcé de

(1) Jean Pradel, « Une consécration du *plea bargaining* à la française : la composition pénale instituée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 », D. 1999, Chron. p. 379.

(2) Jean Volff, « Le ministère public », *Que-sais-je ?*, n° 3394, P.U.F., 1998, p. 17 et 18, 59 et 60, 64 et 65.

véritables peines, avec toutes les conséquences que celles-ci entraînent.

Les mesures mises à la disposition du ministère public, au nombre de quatre, sont identiques pour trois d'entre elles à celles qui avaient été prévues en 1995 pour l'injonction pénale. La nouveauté est la possibilité pour le procureur de la République de faire déposer le permis de conduire ou le permis de chasser du délinquant au greffe du Tribunal de grande instance pour une période maximale de 4 mois. Parmi ces mesures, le versement au Trésor public d'une amende de composition, au demeurant modérée, paraît exempte de critique, en raison de son caractère indemnitare. Il y a de nombreux précédents et le Conseil constitutionnel ne semble pas les avoir condamnés par sa décision du 2 février 1995 ⁽³⁾. La remise au greffe du permis de conduire ou du permis de chasser pour une durée assez courte n'est pas davantage critiquable, s'agissant d'une mesure de sûreté, à la disposition par ailleurs de l'autorité administrative. Par contre le travail non rémunéré au profit d'une collectivité porte gravement atteinte à la liberté individuelle et est assimilable purement et simplement à la peine de travail d'intérêt général. Enfin la remise à l'État de la chose ayant servi à l'infraction, ou destinée à la commettre, ou en étant le produit, constitue une confiscation inavouée, qui méconnaît le droit de propriété « inviolable et sacré » ⁽⁴⁾ et donc une liberté fondamentale.

C'est sans doute pour éviter la censure éventuelle du Conseil constitutionnel à propos de ces deux dernières mesures que le législateur a prévu l'intervention d'un juge. En effet, seule l'autorité de jugement, garante des libertés, peut infliger des sanctions pénales. Mais, nous pensons qu'il aurait pu faire l'économie d'une validation de la composition pénale par un juge, en s'abstenant de retenir les deux mesures en question. À elles seules, l'amende de composition et le dépôt au greffe du permis de conduire, auraient suffi à assurer une sanction effective et satisfaisante dans la plupart des cas. Comme quoi, si l'on veut être efficace, il faut savoir être simple !

La procédure elle-même comporte trois phases distinctes, nécessitant chacune plusieurs actes.

La première phase est laissée à la seule initiative du parquet. Le procureur de la République peut proposer à l'auteur des faits délictueux, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée ou d'un officier de police judiciaire, une ou plusieurs des mesures examinées plus haut. S'il y a une victime de l'infraction, il doit également proposer au mis en cause de réparer les dommages

(3) Jean Volff, *chron. préc.* n° 1, p. 203.

(4) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, article XVII.

causés par lui, dans un délai maximum de six mois. Cette proposition peut se faire dans une maison de justice et du droit, mais ne peut avoir lieu au cours d'une garde à vue, à peine de nullité. Elle doit être concrétisée dans une décision écrite, signée du magistrat, énumérant les mesures prévues et leur quantum. Cette décision est jointe à la procédure. Le délinquant doit aussi être avisé qu'il peut se faire assister d'un avocat avant de répondre à cette offre. Enfin le procureur de la République doit informer la victime de la proposition ainsi faite. Si en définitive l'auteur des faits accepte celle-ci, son accord doit être recueilli par procès-verbal, dont une copie lui sera remise.

À l'évidence, la tâche sera lourde pour le magistrat du parquet et incidemment pour son secrétaire ! Il devra ainsi établir ou faire établir au moins trois documents écrits, saisir éventuellement un délégué ou un officier de police judiciaire et revoir le dossier deux fois, soit un premier examen pour faire la proposition et un second pour prendre connaissance de la réponse et poursuivre la procédure.

La seconde phase peut-elle être qualifiée de « juridictionnelle » ? En effet, en cas d'accord du délinquant, le procureur de la République saisit un juge par requête. Mais celle-ci ne met pas en mouvement l'action publique et le juge devra seulement valider la proposition de composition pénale ou la rejeter. Il pourra au préalable décider d'entendre l'auteur des faits et la victime, assistés éventuellement de leurs avocats. Ces auditions seront d'ailleurs obligatoires si ces personnes le demandent. Enfin, il rendra une ordonnance, qui sera notifiée à l'auteur des faits et à la victime. Elle ne sera pas susceptible de recours et pas davantage d'exécution forcée.

Là encore il faut souligner la lourdeur de cette procédure. Un quatrième écrit, la requête, est imposé au ministère public. Il faut en outre mettre à contribution un magistrat du siège, qui dans de nombreux cas devra organiser une audience. Celui-ci établira une ordonnance et le greffe la notifiera au délinquant et à la victime, avant de retourner le dossier au procureur de la République.

Les difficultés de ce dernier ne s'arrêtent pas là. La troisième phase, celle de l'exécution, repose encore sur lui. Si la composition pénale a été validée par le juge, le parquet devra en surveiller l'exécution, c'est-à-dire vérifier que les sanctions imposées ont été respectées et que la victime a été dédommée dans les délais. Ensuite, si l'auteur des faits a bien rempli toutes ses obligations, le magistrat du parquet constatera l'extinction de l'action publique et classera la procédure. Si par contre le délinquant n'exécute pas l'une ou l'autre de ses obligations, le procureur de la République devra

prendre acte de la caducité de la composition pénale et décider alors de la suite à donner à la procédure, soit classement d'opportunité, soit poursuite pénale par les voies ordinaires. Ce sont donc encore deux ou trois examens du dossier par le magistrat du parquet qui s'avèrent nécessaires à plusieurs manipulations qui seront à la charge du secrétariat.

Il faut observer qu'après cette longue et complexe procédure, il ne sera pas toujours fait l'économie d'une évocation de l'affaire à l'audience ordinaire du Tribunal correctionnel, ce que l'auteur souhaitait pourtant éviter. En effet, la victime gardée en tout état de cause, même après exécution de la composition pénale, le droit de saisir le tribunal correctionnel de son action civile. La procédure initiale sera alors versée aux débats et le tribunal devra statuer sur les intérêts civils. Du point de vue du désencombrement des audiences correctionnelles la composition pénale présente donc un intérêt limité.

Le décret d'application attendu pourra-t-il améliorer cette procédure en la simplifiant ? Nous ne doutons et craignons même des complications nouvelles, car bien des points restent obscurs, qu'il faudra résoudre sans doute au moyen de formalités supplémentaires. Comment interviendront les « personnes habilitées » ou délégués du procureur ? Quel sera leur rôle précis ? Le procureur de la République sera-t-il présent lorsqu'il y aura un débat devant le juge ? Selon quel processus sera payée l'amende de composition ? Qui surveillera la pratique l'exécution des sanctions et réparation ? Voici quelques questions parmi bien d'autres !

CONCLUSION

La composition pénale a échappé au contrôle de constitutionnalité et se trouve donc intégrée à notre droit positif. Nous ne doutons pas des capacités d'adaptation des magistrats du ministère public, leur goût pour les innovations, ni de leur loyauté. Ils tenteront donc de faire usage de cette nouvelle procédure pour diminuer le taux des classements sans suite et mieux assurer la répression de faits relativement graves, sans cependant engorger les audiences correctionnelles déjà insuffisantes, et allonger encore les délais de jugement.

Le problème est bien connu et a fait l'objet d'un important rapport de la commission des finances du Sénat (1). Celle-ci a relevé une forte progression, au niveau national, du taux de classement brut des plaintes et procès-verbaux reçus par les parquets. Ce taux est passé de 69 % en 1987

(1) Hubert Haenel, « Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée », Les rapports du Sénat, n° 513, 1997-1998.

80 % en 1995 et s'explique en partie, relève-t-elle, par l'insuffisance des moyens en personnel et l'impossibilité pour les tribunaux correctionnels de juger davantage d'affaires (1).

Depuis lors, la situation n'a fait que s'aggraver, puisqu'au niveau national toujours le taux brut de classement était en 1998 de 83 % (par rapport à l'ensemble des plaintes et procès-verbaux, auteurs connus et auteurs inconnus), dont 47,7 % de classements secs (par rapport aux procédures dont les auteurs sont connus, après déduction des alternatives aux poursuites). Cette année là, pour 1 808 749 procédures enregistrées par les parquets, il y a eu 144 963 alternatives aux poursuites et 613.354 poursuites, dont 377.853 devant les tribunaux correctionnels (2). Les variations sont importantes selon les Cours d'appel ou les tribunaux les plus grands ayant le plus fort taux de classement. Ainsi, dans le ressort de la Cour d'appel de Toulouse le taux global de classement était de 84,7 % en 1998 et le taux de classement sec de 50,6 %, alors que dans la circonscription du seul Tribunal de grande instance de Toulouse, le plus important de ce ressort, ces taux étaient respectivement de 89,8 % et 58,6 % (3).

Voici des années que le législateur français hésite dans le choix des solutions possibles à ce qui apparaît comme le principal problème de notre justice pénale, à savoir l'insuffisance du nombre des audiences correctionnelles et corrélativement l'embouteillage des services d'audience et l'allongement des délais de jugement des délits. Il rejette toute idée de justice négociée, inspirée du « *plea bargaining* » anglo-saxon, ceci à bon droit, tant un tel système est étranger à nos traditions juridiques et à notre culture. Mais il tergiverse aussi lorsqu'il s'agit simplement de tirer toutes les conséquences procédurales de l'aveu de l'auteur d'une infraction. C'est pourquoi il revient sans cesse à la notion de transaction, mais voulant l'adapter au traitement des délits les plus courants et donc les plus nombreux, il se heurte toujours à la règle de l'indisponibilité de l'action publique et aux principes constitutionnels de la séparation des autorités de poursuite et de jugement et de l'égalité des citoyens devant la loi.

Mais pourquoi refuser, en droit français, une simplification de la procédure de jugement fondée sur la reconnaissance de culpabilité ? M^{me} Arcaute-Descaux écrit justement qu'il faut : « *redonner à l'homme l'occasion, en reconnaissant sa faute, de se réhabiliter aux yeux de la société. En s'avouant coupable, l'homme prend conscience de l'infraction* ».

(1) *Idem*, p. 16 à 18.

(2) Ministère de la justice, Direction de l'administration générale et de l'équipement, « Données locales : l'activité judiciaire en 1998 », récapitulation France entière, p. 36.

(3) *Idem*, Tome II, p. 414 et 437.

tion, il accepte la punition. Ne peut-on alors lui tendre la main, l'écouter au lieu d'user de la force, encourager sa démarche au lieu de l'accabler davantage » ? (4). Les praticiens savent que parmi les affaires poursuivies, nombreuses sont celles qui ne donnent lieu à aucune discussion sur les faits, ceux-ci étant reconnus. Il convient de tirer enfin les conséquences de cette situation, pour décharger les organes de poursuite et de jugement et accélérer le cours de la justice pénale. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (5) et la commission justice pénale et droits de l'homme (6) ont l'un et l'autre recommandé l'adoption d'une procédure simplifiée pour les cas où l'auteur d'une infraction plaide coupable. Dans son rapport, la commission des finances du Sénat est encore plus précise, proposant l'extension à des délits de faible gravité de la procédure simplifiée prévue pour les contraventions par les articles 524 à 528-2 du Code de procédure pénale (7). Cette procédure a en effet l'avantage d'être tout à la fois juridictionnelle, simple d'emploi, rapide et efficace. La loi n° 99-515 du 23 juin 1999, par son article 8, l'a encore améliorée en permettant désormais de prononcer par ordonnance pénale, non seulement des amendes, mais aussi des peines complémentaires telles qu'une suspension du permis de conduire.

Depuis 1968, nous plaçons pour une telle extension (8). Nous l'avons encore fait en 1995 (9). L'idée fait son chemin puisqu'elle a été reprise par la commission des finances du Sénat et dans plusieurs propositions de lois. Jusqu'ici, personne n'a pu expliquer ce qui s'opposerait réellement à l'adoption d'une telle réforme, seule susceptible de résoudre le problème posé, en permettant de juger un grand nombre d'affaires délictuelles, tout en évitant de les évoquer à l'audience. La procédure de l'ordonnance pénale respecte les grands principes constitutionnels : séparation des autorités de poursuite et de jugement (le procureur de la République et le juge restent l'un et l'autre dans leur rôle traditionnel), égalité des citoyens devant la loi (quelle que soit la procédure utilisée, ils sont sanctionnés par de véritables peines, ayant les mêmes conséquences juridiques), droits de la défense (l'auteur peut consulter un avocat et dispose d'un délai suffisant pour faire opposition et revenir devant le juge selon la procédure ordinaire) et présomption d'innocence (l'aveu reste précaire et n'entraîne qu'une simplification de la procédure de

(4) Marie-José Arcaute-Descaux, préc., Tome II, p. 304.

(5) Conseil de l'Europe, Affaires juridiques, Simplification de la procédure pénale, Strasbourg, 1988.

(6) « La mise en état des affaires pénales », Rapports, La Documentation française, p. 67 à 68 et 158.

(7) Hubert Haenel, préc., p. 82 à 84.

(8) Jean Lorentz et Jean Volff, « L'ordonnance pénale : une procédure simple, rapide et peu coûteuse », J.C.P. 1968. I. 2192.

(9) Jean Volff, chron. préc. n° 1, p. 204.

jugement, le juge demeurant entièrement maître de sa décision).

Concrètement cette procédure présente enfin l'avantage, par rapport à la nouvelle composition pénale, d'aboutir dans un délai assez court à une décision judiciaire définitive, qui peut faire l'objet d'une exécution forcée, sera inscrite au casier judiciaire et comptera pour la récidive. Contrairement aux craintes exprimées par le professeur Pradel en 1995, il n'y a donc pas de risque de banalisation (1). Un tel risque serait malheureusement bien réel si, contre toute attente, la composition pénale devait être largement utilisée par les parquets.

L'espoir reste donc toujours permis !

Gazette du Palais

GPDOC

CDROM GPDOC-Tables, la performance multimédia

Retrouver toute la Gazette sur support
CDROM

Depuis 4 ans, la Gazette du Palais met à la disposition des professionnels du droit son fonds documentaire sur support CDROM.

Le CDROM GPDOC-Tables représente à lui seul 66 Recueils papier et 20 Tables annuelles de jurisprudence, soit 3 mètres d'étagères.

Grâce au logiciel Folio, vous pourrez rapidement effectuer vos recherches sur :

- X 120 000 sommaires et 180 000 références de **Jurisprudence** publiés depuis 1980
- X 16 000 références de **Doctrine** publiées depuis 1987
- X 16 000 références de **Législation** publiées depuis 1987

En outre, sa base de données multi-revues vous permettra un gain de temps précieux lors de vos recherches puisque le CDROM GPDOC-Tables comprend plus de 200 000 références issues des principales revues juridiques françaises.

**Pour plus d'informations,
contactez-nous par :**

✉ 3 bd du Palais
75004 PARIS

☎ 01 44 32 01 85

📠 01 44 08 07 16

E-mail : cdrom@gpdoc.com

(1) Jean Pradel, « D'une loi avortée à un projet nouveau sur l'injonction pénale », D. 1995, chron. 171.

UMA REFORMA À MODA DE JANUS

Introdução do despacho penal na legislação francesa e conversão do estacionamento proibido à condição administrativa

Comentário da lei de 03 de janeiro de 1972 visando a simplificação do procedimento aplicável às contravenções

André Mayer-Jack

Professor assistente da Universidade de Direito, Economia e Ciências Sociais

1.-A lei número 72-5 de 03 de janeiro de 1972 (1) introduziu em nosso procedimento penal, com algumas variações, o despacho penal do direito alemão que o direito local de Alsace-Lorraine havia conservado (2). Adotado sem grandes modificações pelo Senado, sutilmente emendado pela Assembléia Nacional (4), foi votado após uma segunda leitura nos dias 10 e 17 de dezembro de 1971 (5).

O projeto que o governo havia apresentado em 18 de maio de 1971 (6) foi bem aceito já que tal reforma era necessária diante do aumento do número de contravenções que estava provocando uma verdadeira "asfixia" dos tribunais de polícia das grandes cidades(7), além da insuficiência de reformas anteriores.

O procedimento de multa de composição instituído pela decisão de 02 de novembro de 1945 cujas disposições haviam sido inseridas

no código de processo penal (8) era freqüentemente praticado pelos tribunais de polícia (9), embora tivesse um duplo inconveniente. Em primeiro lugar, não dava nenhuma liberdade de ação ao juiz nem mesmo para a sua aplicação obrigatória, exceto nos casos de exclusão previstos no art. 528 do código de pr. pen. (10), e muito menos em relação à definição do montante da multa calculada segundo uma tabela legal determinada pelo art. R 42 do código de proc. pen (de 3 a 250 francos, mas um valor sempre inferior ao montante da multa normal).

Na falta de pagamento voluntário, o sistema só oferecia o recurso ao procedimento comum, isso quer dizer que os contraventores que não contestaram os fatos por má vontade, negligência (11) ou espírito de emulação (12) deviam comparecer a tribunais lotados.

2.- No passado, o decreto-lei de 28 de dezembro de 1926, cujas disposições transformaram-se nos artigos 529 e 530 do cód proc. pen., havia instituído a multa prefixada, paga imediatamente ao agente autuante e sem intervenção do juiz. Mas esse procedimento só podia ser empregado nos casos expressamente previstos em lei e sua área era praticamente restrita às contravenções de 1ª e 2ª classes (multa que não excedesse 40 francos) para infrações de tráfego rodoviário (cód. rodoviário, art. L. 27 e L. 28, R. 248 a 264). Mais tarde, na tentativa de melhorar e aliviar o trabalho dos tribunais de polícia, a lei de 06 de julho de 1966 outorgou ao contraventor (“para que participe ativamente de sua sanção” (13)) a possibilidade de se desonerar em oito dias, colocando um selo no valor da multa sobre o aviso de contravenção de 1ª classe (multa de 20 francos no máximo) (14). Para levar o interessado a usufruir da possibilidade de

pagamento voluntário, imediato ou adiado, a lei excluiu do dispositivo, para a multa prefixada, os casos de reincidência e permitiu nos casos de falta de pagamento, o recurso à multa de composição antes da citação perante o tribunal.

3.- Além de complexo, esse sistema tinha na sua totalidade, o grande defeito de cometer injustiças e de ferir os princípios fundamentais de nosso direito penal. Em primeiro lugar, a desigualdade de tratamento podia provir de circunstâncias completamente alheias à vontade do contraventor; um exemplo disso é que dependendo do agente autuante estar ou não munido do talão de recibos ou do aviso de contravenção para pagamento adiado, o contraventor podia ter ou não que pagar 10, 15 ou 20 francos (15). Além disso os dois procedimentos se desenrolavam sem nenhuma intervenção do juiz ou outra garantia para o interessado que resistisse a submeter-se às custas e aos imprevistos de um eventual comparecimento diante do tribunal de polícia. De sorte que MM. Lorentz e Volff (16) só poderiam estigmatizar o fato promulgando a lei de 1966 (as autoridades públicas haviam “sacrificado os grandes princípios em benefício do veado de ouro, o automóvel”) e ponderando que qualquer cidadão poderia se apropriar da via pública expondo-se tão somente a uma sanção de desembolso de 520 francos anuais para uma contravenção semanal – preço inferior ao de um estacionamento de garagem paga. Prediziam que dessa maneira, veríamos logo “a legitimação das hecatombes dominicais devido ao pagamento, feito pelos motoristas da indenização anual prefixada”.

Em discurso pronunciado na Assembléia Nacional no dia 02 de dezembro último (17), o Ministro da Justiça M. Pleven analisou muito bem a questão e demonstrou os vícios do sistema. Observou que “atualmente, devido ao fracasso dos procedimentos simplificados

e das restrições da lei para a aplicação dos mesmos, um grande número de pessoas é julgado pelo juiz, assistido por um cartório, na presença do ministério público, de um oficial de justiça e, algumas vezes de guardas, para na maioria dos casos, tratar de contravenções veniais no plano moral ou social e cuja apreciação não depende de grandes conhecimentos sobre as circunstâncias da causa, não justificando o comparecimento. Além disso, o interessado sabe tão bem da inutilidade de seu comparecimento que prefere geralmente ser julgado à revelia.

O Ministro da justiça acrescentou que o cidadão que se dá ao trabalho de comparecer “sente com razão, alguma mágoa de ser julgado com tanta pressa e se enfastia com a perda de tempo e às vezes de dinheiro”. Além disso, pode ser surpreendido por ter que pagar despesas processuais geralmente superiores ao valor da multa.

4. — Poderíamos nos consolar se os resultados práticos, isto é, o descongestionamento dos tribunais de polícia tivessem correspondido às expectativas do legislador; mas no plano concreto foi um fracasso quase total. Enquanto que o pagamento feito ao agente autuante foi muito usado (18), o pagamento por meio de selo regrediu desde a sua entrada em vigor (19). Retomando os números extraídos do relatório apresentado pelo professor Vitu do Conselho de legislação penal, os dois relatores do projeto no Senado e depois na Câmara, MM. Bruyneel e Zimmermann (20) constataram que em 1968, em Paris e região parisiense, o envio do selo multa só se deu em 50% dos casos em que poderia ter sido usado e que das 1 602 000 sentenças de multas de composição pronunciadas pelo tribunal de Paris, só 950 450, isto é 55,65% haviam sido pagas. De sorte que 597 528 sentenças foram proferidas por esse tribunal no mesmo ano das

quais 3000 em audiência, número que M. Zimmermann qualificou de “espantoso”.

A lei de 03 de janeiro de 1972 que teve como finalidade sanar estes problemas, conservou o procedimento de multa prefixada sem modificá-lo sensivelmente (21) e substituiu a composição voluntária pelo despacho penal.

Propomo-nos a descrever o mecanismo da nova regulamentação (I) antes de analisar suas qualidades (II) para depois examinar o sistema completamente novo e original, aplicável às contravenções de estacionamento(III).

I – O procedimento simplificado

5. – É objeto do *título primeiro* da lei que substitui o capítulo II do título III do livro II do código de processo penal. Seu campo de ação é muito amplo: o art. 524 novo especifica que qualquer contravenção, mesmo em caso de reincidência pode ser submetida a esse procedimento. Só são objeto de isenção as contravenções previstas pelo código de trabalho, os casos em que a vítima da contravenção já mandou entregar ao acusado uma citação direta perante o juiz de instância e também as contravenções de quinta classe cometidas por menores (art. 524). Antes, a Corte de cassação havia aliás decidido que o procedimento de multa de composição não seria aplicável a esses últimos por causa da impossibilidade de respeitar as exigências particulares formuladas pelo artigo 21 da decisão de 21 de abril de 1945 (22).

Na Alsace-Lorraine, o despacho penal poderia ser proferido para menores ao contrário do que ocorre na Alemanha. Além disso, esse procedimento era aplicável até para os casos de infração às leis trabalhistas.

No que diz respeito às infrações de quinta classe que, como sabemos, são os antigos delitos contravencionais por ocasião das reformas de 1958 (24), o Senado havia votado num primeiro momento por sua exclusão, mesmo que fossem delitos cometidos por maiores. Mas no dia 10 de dezembro de 1971, após uma discussão fervorosa (28), aceitou a opinião da Assembléia e adotou o projeto originário do governo. O procedimento simplificado não seria eliminado mesmo que o autor incorresse em pena de prisão ou pena complementar como a suspensão da carteira de habilitação já que a pena ainda não fora proferida(26). E a reforma relativa à repressão de cheques sem fundos (27), contravencionando o delito quando o valor do cheque excedesse 1000 francos, permitiria aliviar os tribunais correcionais sem congestionar os tribunais de polícia com a prática do despacho penal (27b).

6.- *O desenvolvimento do processo é o seguinte:* quando o ministério público a quem cabe o direito de aplicar ou não o procedimento simplificado, decide de seguir por esse caminho, ele remete ao juiz de polícia competente os autos da ação, acompanhados se necessário for, de requisições escritas (art. 525.al.1^a). O juiz dá o seu despacho penal sem debates, podendo tomar uma decisão de soltura ou de condenação a uma pena de multa (art. 525 al. 2) nos limites previstos pelo texto de incriminação. Mas se julgar útil um debate contraditório ou considerar que outras penas além da multa devem ser pronunciadas, remete os autos ao ministério público para que se proceda de acordo com as formas do procedimento ordinário (art. 525 al. 3)(28).

7. - O despacho contém além das indicações de identidade, a data e o lugar do fato imputado, sua qualificação e menção dos textos aplicáveis assim como a própria condenação, se pronunciada, isto é,

o valor da multa, das despesas processuais e a duração da prisão (art. 526, al.1^a). Só se trata aí da aplicação do direito comum regendo os atos e decisões em matéria penal. Em contrapartida, ao contrário da maioria das decisões pronunciadas pelas instâncias de julgamento, o despacho não precisa ser justificado: o juiz pode dar seus motivos embora “não seja obrigado a fazê-lo” (art. 526, al.2). Esta disposição tem por finalidade evitar eventuais contradições com o julgamento contraditório que pode ser posteriormente pronunciado em caso de apelação (29).

A originalidade do processo, parcialmente inspirada do sistema dos departamentos, reside na possibilidade de recurso aberta ao acusado e ao ministério público e que se realiza, em ambos os casos, por declaração ao cartório. O ministério público deve recorrer no prazo de dez dias a contar do despacho e o acusado se beneficia em seguida de um prazo de 30 dias para desonerar-se da multa ou para recorrer (art. 527). Além disso, ele pode desistir do recurso até a abertura dos debates da audiência ordinária. Nesse caso, o despacho penal retoma sua força executória (30).

8.- Resta o problema do meio de comunicação do despacho ao interessado que até então está ou não a par da contravenção, se por exemplo, não foi ele quem usou o carro durante algum período ou se deixou de parar por não ter ouvido o som do apito do guarda.

Na Alsace-Lorraine, a solução adotada foi a afixação do despacho penal, procedimento obviamente insuficiente(31). Os tribunais admitiram a aplicação das disposições de direito comum da intimação em matéria penal, disposições contidas nos artigos 550 a 556 do código de processo penal (32). Na Alemanha também, a notificação por afixação prevista por lei caiu em desuso (33). A nova

- 47) Como era em Alsace e Lorraine (Lorentz e Volff), op.cit n° 10.
- 48) Op. cit. n° 5.
- 49) V. R. Morel, Tratado elementar de processo civil, n° 580, p.605 e 606; Glasson, Tissier e Morel, Tratado teórico e prático de processo civil, n° 816, p.199.
- 50) Cf. Merle e Vitu, op. cit, n° 1261, p.1180; Bouzat e Pinatel, op. cit., T, II, n° 1457, p. 1398.
- 51) V. Declarações de A Bruyneel , relator no Senado, J. O Deb. Senado, p. 2970.
- 52) V. apresentação de motivos do projeto de lei, p. 5, e relatório Zimmermann na Assembléia, p.7.
- 53) Apresentação de motivos do projeto, p. 5
- 54) Lorentz e Volff, op. cit., n° 8
- 55) J. O debate Senado 1971, p. 2970.
- 56) Apresentação de motivos do projeto, p.4, in fine.
- 57) Sobre esse princípio, v. Merle e Vitu, Tratado de direito criminal, n° 903, p. 863; Bouzat e Pinatel, op. cit., T, II, n° 972, p. 917 e 918.
- 58) Apresentação de motivos do projeto, p. 4 e 5.
- 59) Op. cit., n° 13 e 14.
- 60) V. seu relatório precitado, p. 8.
- 61) J. O Debate Senado, p. 2371, 2ª coluna.
- 62) Op. cit., p. 598.
- 63) Esse número era em 1963 de 1031123 comparecimentos em audiência, mais 2676171 multas de composição e em 1965, de 1559999 comparecimentos em audiência, mais 4188615 multas de composição.

- 64) Referência do artigo L 27-1, al. 2, do Cód. rodoviário ao art. 529 do Cód. penal que regulamenta o pagamento do selo multa.
- 65) V. supra nº 15.
- 66) A palavra " pecuniariamente" substituiu "penalmente" para não amedrontar a Assembléia Nacional, cuja comissão propunha que o proprietário do veículo pagasse uma multa civil caso não revelasse a identidade do autor da infração (v. relatório Zimmermann precitado, p. 21).
- 67) Temerosa por essa responsabilidade de outrem, que não é tão excepcional devido ao número de casos em matéria de infrações à legislação do trabalho ou legislação econômica, a Comissão das leis da Assembléia Nacional havia substituído a obrigação do titular do certificado de propriedade de revelar a identidade do autor da infração salvo se tivesse sido desapossado do veículo por força maior. Sem essa revelação estaria sujeito a uma multa civil igual ao dobro da multa penal. Mas a Assembléia não seguiu a Comissão nesse processo.
- 68) Que devem intervir antes de 30 de junho de 1972.
- 69) Artigo precitado na Revista de Ciência Criminal, p. 601-602.
- 70) J. O Deb. Ass. Nac. 1971, p. 6324, 2ª coluna.

2456

Une réforme à la Janus :
Introduction de l'ordonnance pénale
dans la législation française
et réduction du stationnement interdit
à l'état administratif

(Commentaire de la loi du 3 janvier 1972 tendant à simplifier
la procédure applicable en matière de contraventions).

par

Andrée MAYER-JACK,
Maître-Assistant à l'Université de Droit,
d'Economie et de Sciences sociales de Paris.

1. — La loi n° 72-5 du 3 janvier 1972 (1) introduit dans notre procédure pénale, avec quelques variantes, l'ordonnance pénale du droit allemand, qu'avait conservée le droit local d'Alsace-Lorraine (2). Adopté sans modifications importantes par le Sénat (3), légèrement amendé par l'Assemblée Nationale (4) puis voté en seconde lecture les 10 et 17 décembre 1971 (5), le projet que le Gouvernement avait déposé le 18 mai 1971 (6) a été, dans l'ensemble, bien accueilli, car une telle réforme s'avérait indispensable, en présence d'une augmentation du nombre des contraventions qui risquait d'entraîner une véritable « asphyxie » des tribunaux de police des grandes villes (7), et de l'insuffisance des réformes antérieures. Sans doute le procédé de l'amende de composition, institué par une ordonnance du 2 novembre 1945 dont les dispositions avaient été intégrées au Code de Procédure pénale (8), était-il fréquemment em-

ployé par les tribunaux de police (9). Mais il avait le double inconvénient, d'une part, de ne laisser au juge aucune latitude, ni dans son emploi, obligatoire en dehors des cinq cas d'exclusion prévus par l'article 528 du Code de Procédure pénale (10), ni dans la détermination du montant de l'amende, calculé selon un barème légal fixé par l'article R. 42 du Code de Procédure pénale (de 3 à 250 F, selon le montant de l'amende normale, mais toujours à un chiffre inférieur à celui-ci). D'autre part, ce système n'assignait comme effet au défaut de paiement volontaire que le recours à la procédure de droit commun, c'est-à-dire la comparution, devant des juridictions au rôle encombré, de contrevenants qui ne contestaient pas les faits et dont la carence procédait seulement de mauvaise volonté ou de négligence (11), voire d'une certaine « coquetterie de tricher » (12).

2. — Antérieurement, un décret-loi du 28 décembre 1926, dont les dispositions étaient devenues les articles 529 et 530 du Code de Procédure pénale, avait institué l'amende forfaitaire, payée immédiatement, sans intervention du juge, à l'agent verbalisateur. Mais ce procédé ne pouvait être employé que dans les matières expressément prévues par la loi et son domaine était pratiquement réduit aux contraventions de 1^{re} et 2^e classes (amende n'excédant pas 40 F) commises en infraction aux règles de la circulation routière (C. Route, art. L. 27 et L. 28, R. 248 à 264). Puis, pour tenter d'améliorer et de décharger le rôle des tribunaux de police, une loi du 6 juillet 1966 avait octroyé, au contrevenant appelé ainsi à « participer acti-

(1) J.C.P. 1972, III, 38609 ; J.O. 5 janvier 1972. Nous tenons à remercier tout particulièrement M. Jéol, Sous-Directeur des Affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice, pour nous avoir communiqué la documentation qui nous a permis de préparer ce commentaire.

(2) Sur cette procédure, voir l'excellent article de MM. Lorentz et Volff, *L'ordonnance pénale : une procédure simple, rapide et peu coûteuse* ; J.C.P. 1968, I, 2192, n° 5 et suiv. et, pour le droit comparé, n° 23 et suiv. de cette étude.

(3) Séance du 27 mai 1971, J.O. Déb. Sénat, p. 598.

(4) Séance du 2 décembre 1971, J.O. Déb. Ass. Nat., p. 6322 à 6333.

(5) J.O. Déb. Sénat, 1971, p. 2977 et Ass. Nat., p. 6937.

(6) Projet n° 240, J.O. Doc. parl. Sénat, annexe au P.V. de la séance du 18 mai 1971.

(7) Lorentz et Volff, *op. cit.*, n° 3. En 1968, sur l'ensemble du territoire métropolitain, les tribunaux de police ont rendu plus d'un million et demi de jugements, pour les quatre premières classes de contraventions seulement (extrait du discours prononcé par M. René Pleven, Garde des Sceaux, le 2 décembre 1971, à l'Assemblée Nationale : J.O. Déb. Ass. Nat., p. 6324 et 6325. *Adde* M. Le Clère, *Illustration et défense de la contravention* : R.S.C., 1970, p. 591 et suiv.

(8) Art. 524 à 528 du Code de Procédure pénale et art. R. 42, 44 à 50 du même code.

(9) En 1968, le Tribunal de Paris a rendu 1.602.000 décisions d'amendes de composition.

(10) Notamment quand la peine encourue était supérieure à 400 F d'amende ou comportait un emprisonnement, en cas de pluralité de contraventions, de récidive, et pour les infractions à la législation du travail.

(11) Exposé des motifs du projet de loi, p. 2 et Déclarations de M. Bruyneel, rapporteur au Sénat : J.O. Déb. Sénat, p. 2970.

(12) M. Le Clère, *op. cit.*, p. 601.

*

ement à sa propre sanction » (13), la faculté de s'acquitter, dans la huitaine, par l'apposition, sur l'avis de contravention, d'un *timbre* d'une valeur correspondant à l'amende, mais ceci seulement pour les contraventions de 1^{re} classe (amende de 20 F au maximum) (14). Afin d'inciter le justiciable à profiter de cette possibilité de paiement volontaire, immédiat ou différé, la loi excluait, pour l'amende forfaitaire, l'application des règles de la récidive et permettait aussi, en cas de défaut de paiement, de recourir à l'amende de composition avant de passer à la citation devant le tribunal.

3. — Outre sa complexité, puisque, finalement, quatre sortes de saisine du juge de police figuraient simultanément dans la loi, ce système, dans son ensemble, avait le grave défaut d'entraîner des injustices et d'apporter d'importantes dérogations à des principes fondamentaux de notre droit pénal. Tout d'abord, une singulière *inégalité de traitement* pouvait résulter de circonstances entièrement indépendantes de la volonté du contrevenant : selon que l'agent verbalisateur était, ou non, muni de carnets à souches et d'avis de contravention à paiement différé, il pouvait avoir à verser 10, 15 ou 20 F (15). Et surtout, les deux procédures se déroulaient sans aucune intervention du juge et sans autre garantie, pour le justiciable, que de refuser de s'y soumettre pour subir les pertes de temps, les frais et les aléas d'une comparution devant le tribunal de police. De sorte que MM. Lorentz et Volff (16) pouvaient justement stigmatiser le fait qu'en promulguant la loi de 1966, les autorités publiques avaient « sacrifié les *grands principes* au nouveau *veau veau d'or*, l'automobile » et observer que tout citoyen pouvait s'approprier la voie publique sans encourir d'autre sanction qu'un débours de 520 F par an pour une contravention par semaine — « moins qu'un prix de garage » —. Ils prédisaient qu'à ce train-là, on verrait bientôt « légaliser les *hécatombes dominicales*, en contrepartie du versement, par « les automobilistes, d'une prime annuelle et forfaitaire ».

Dans le discours qu'il a prononcé à l'Assemblée Nationale le 2 décembre dernier (17), le Garde des Sceaux, M. Pleven, a d'ailleurs parfaitement analysé la situation et démontré les vices du système. Il y faisait justement observer « qu'à l'heure « actuelle, en raison de l'échec des *procédures simplifiées* et « des restrictions apportées par la loi à leur application, un « nombre important de justiciables sont traduits devant un juge, « assisté d'un greffier, en présence d'un représentant du ministère public, d'un huissier, et même de gardes, pour répondre, dans la plupart des cas, de contraventions vénielles sur « le plan moral et sur le plan social, pour l'appréciation des « quelles une connaissance approfondie des circonstances de « la cause et, partant, une comparution, ne sont pas nécessaires. D'ailleurs le justiciable ressent si bien l'inutilité de sa « comparution qu'il préfère bien souvent se laisser juger par « défaut ».

Le Ministre de la Justice ajoutait que le citoyen qui se donne la peine de comparaître « éprouve à juste titre quelque amertume devant la hâte avec laquelle il est jugé » et n'y voit qu'« une source de désagrément, notamment une perte de « temps et parfois une perte de salaires ». Par la suite, il peut avoir la surprise de régler des frais de justice souvent supérieurs au montant de l'amende. Enfin, le Trésor public doit avancer ces frais que, souvent, il ne parvient pas à recouvrer.

4. — Encore eût-on pu se consoler si les résultats pratiques, c'est-à-dire le *décongestionnement* des tribunaux de police,

avaient répondu à l'attente du législateur. Bien au contraire, sur le plan concret, c'était l'échec quasi-complet. Tandis que le paiement à l'agent verbalisateur était assez employé (18), le paiement par timbre régressait depuis sa mise en vigueur (19). Reprenant les chiffres extraits du rapport présenté par le Professeur Vitu au Conseil de législation pénale, les deux rapporteurs du projet, au Sénat, puis à la Chambre, MM. Bruyneel et Zimmermann (20), constataient ainsi qu'en 1968, dans Paris et la Région parisienne, l'envoi du *timbre-amende* n'avait eut lieu que dans 50 % des cas où il pouvait être employé et que, sur 1.602.000 décisions d'*amendes de composition* établies par le Tribunal de Paris, 950.450 seulement, soit 55,65 % avaient été payées. De sorte que 597.528 jugements avaient dû, la même année, être rendus par ce dernier tribunal, soit 3.000 *par audience*, chiffre que M. Zimmermann pouvait justement qualifier d'« effarant ».

Tels sont les maux auxquels a pour but de remédier la loi du 3 janvier 1972 qui, tout en laissant persister la procédure de l'*amende forfaitaire* qu'elle ne modifie pas sensiblement (21), *substitue* à la composition volontaire l'*ordonnance pénale*. Nous nous proposons de décrire le mécanisme de la réglementation nouvelle (I), avant d'en analyser les caractères (II), puis d'examiner le système, entièrement nouveau et original, applicable aux contraventions de *stationnement* (III).

I. — La procédure simplifiée.

5. — Celle-ci fait l'objet du *titre premier* de la loi, qui remplace le chapitre II du titre III du livre II du Code de Procédure pénale. Son domaine est *très général* : l'article 524 nouveau spécifie que toute contravention, même commise *en état de récidive*, peut y être soumise. Il n'est fait exception que pour les contraventions prévues par le *Code du Travail*, dans les cas où la *victime* de la contravention a déjà fait délivrer au prévenu une *citation directe* devant le juge d'instance et, enfin, pour les *contraventions de cinquième classe* commises par des *mineurs* (art. 524). Antérieurement, la Cour de Cassation avait d'ailleurs décidé que la procédure de l'*amende de composition* n'était pas applicable à ces derniers, faute de pouvoir y respecter les exigences particulières formulées par l'article 21 de l'ordonnance du 21 avril 1945 (22).

En *Alsace-Lorraine*, au contraire, une ordonnance pénale pouvait être rendue contre des *mineurs*, alors qu'elle ne pouvait l'être en Allemagne (23). En outre, cette procédure était applicable même aux infractions à la *légalisation du travail*.

En ce qui concerne les *contraventions de 5^e classe*, qui sont, on le sait, d'anciens délits *contraventionnalisés* lors des réformes de 1958 (24), le Sénat avait tout d'abord voté leur exclusion même lorsqu'elles étaient commises par des majeurs. Mais, le 10 décembre 1971, après une discussion assez vive (25), il s'est rallié à l'opinion de l'Assemblée et a adopté le projet

(18) Dans le ressort de la Préfecture de police, 65.594 amendes ont été perçues sous cette forme en 1970 contre 59.227 en 1969.

(19) Toujours dans le ressort de la Préfecture de police, la proportion de ces paiements par rapport au nombre des procès-verbaux qui en étaient justiciables a été de 26,25 % pendant les cinq premiers mois de 1970, alors qu'elle était de 54,72 % en juillet 1967, six mois après l'entrée en vigueur du système.

(20) Rapport Zimmermann, précité, p. 6, n° 2.

(21) La principale innovation — de pure forme — consiste à avoir intégré dans le Code de Procédure pénale (art. 529 à 530-2 nouveaux) des dispositions qui figuraient auparavant dans le Code de la Route. Par ailleurs, le délai de paiement par apposition du timbre-amende est porté de 8 à 15 jours.

(22) Cass. crim., 15 janvier 1969 : D. 1969, 201 ; J.C.P. 1969, II, 15895, note Chambon ; observ. Légal in R.S.C. 1969, p. 861.

(23) Lorentz et Volff, *op. cit.*, n° 23.

(24) V. A. Mellor, *Les contraventions... après la réforme judiciaire*, 1959.

(25) V. intervention de M. Mignot, J.O. Déb. Sénat, p. 2972 et 2973,

(13) Lorentz et Volff, *op. cit.*, n° 3.

(14) V. R. Combaldieu, *La contravention à l'ère électronique (Amende forfaitaire et timbre-amende)* : J.C.P. 1967, I, 2096.

(15) V. rapport de M. Zimmermann, J.O. Doc. parl. Ass. Nat. n° 1992, annexe au P.V. de la séance du 2 octobre 1971, p. 6, n° 1.

(16) *Op. cit.*, n° 29.

(17) J.O. Déb. Ass. Nat., p. 6324, 2^e colonne.

originaires du Gouvernement. La procédure simplifiée ne sera donc pas écartée, même si l'auteur encourt une *peine d'emprisonnement* ou une peine complémentaire comme la *suspension du permis de conduire*, du moment que cette peine n'est pas prononcée (26). Et la réforme corrélative de la répression des chèques sans provision (27), en contraventionnalisant le délit quand le montant du chèque n'excède pas 1.000 F, permettra ainsi de décharger les tribunaux correctionnels, sans embouteiller les tribunaux de police, par l'emploi, en la matière, de l'*ordonnance pénale* (27 bis).

6. — Le déroulement des opérations est le suivant : lorsque le *ministère public*, à qui, on le verra, appartient le droit d'user ou non de la procédure simplifiée, décide de suivre cette voie, il transmet au juge de police compétent le dossier de la poursuite en l'accompagnant, au besoin, de réquisitions écrites (art. 525, al. 1^{er}). Le juge saisi rend alors, *sans débats*, son ordonnance pénale qui peut être, soit une décision de *relaxe*, soit une *condamnation* à une peine d'amende (art. 525, al. 2), dans les limites prévues par le texte d'incrimination. Il peut aussi, s'il juge utile un débat contradictoire ou envisage le prononcé de peines autres que l'amende, *renvoyer le dossier* au *ministère public*, aux fins d'engager des poursuites dans les formes de la procédure ordinaire (art. 525, al. 3) (28).

7. — L'ordonnance contient, outre les indications d'identité, la date et le lieu du fait imputé, sa qualification, la mention des textes applicables et la condamnation elle-même, si elle est prononcée, c'est-à-dire le montant de l'amende, des frais de poursuite et la durée de la contrainte par corps (art. 526, al. 1^{er}). Il n'y a là que l'application du droit commun régissant les actes et décisions en matière pénale. Par contre, à la différence de la majorité des décisions rendues par des juridictions de jugement, l'ordonnance *n'est pas obligatoirement motivée* : le juge peut donner ses motifs, il n'y a « est pas tenu » (art. 526, al. 2). Cette disposition a pour but d'éviter des contradictions éventuelles avec le jugement contradictoire susceptible d'être ultérieurement prononcé sur opposition (29).

L'originalité de la procédure, imitée d'ailleurs en partie du système des départements recouverts, réside, en effet, dans la *faculté d'opposition, ouverte au prévenu et au ministère public*, et qui s'exerce, dans les deux cas, *par voie de déclaration au greffe*. Le parquet doit faire opposition dans le *délai de 10 jours* à partir de l'ordonnance et le prévenu bénéficie ensuite d'un *délai de 30 jours* pour s'acquitter de l'amende ou faire lui-même opposition (art. 527). Il peut d'ailleurs *renoncer* à cette opposition jusqu'à l'ouverture des débats de l'audience ordinaire. En pareil cas, l'ordonnance pénale reprend sa force exécutoire (30).

8. — Reste le problème du *mode de communication de l'ordonnance* à l'intéressé qui, jusqu'alors, ne connaît que l'existence de la contravention, ou même ne la connaît pas du tout, si, par exemple, il n'a pas pris sa voiture pendant quelque temps ou s'est fait « siffler » et ne s'est pas arrêté.

En Alsace-Lorraine, la solution adoptée était l'*affichage de l'ordonnance pénale*, procédé évidemment insuffisant (31). Aussi les tribunaux avaient-ils admis l'application des dispo-

sitions de droit commun de la *signification* en matière pénale, contenues dans les articles 550 à 566 du Code de Procédure pénale (32). En Allemagne aussi, la notification par voie d'affichage, prévue par la loi, était tombée en désuétude (33). Aussi la loi nouvelle a-t-elle fort sagement adopté le mode simple et peu coûteux de la *lettre recommandée avec avis de réception* (34). Cette notification est effectuée au bout de dix jours si le ministère public n'a pas fait opposition. Au cas où il n'aurait pas reçu la notification, le prévenu a encore la faculté de faire opposition pendant 10 jours à partir du moment où il a connaissance de la condamnation, soit par un acte d'exécution, soit par tout autre moyen (art. 527, al. 6).

On observera qu'à la différence de ce qui était prescrit en Alsace-Lorraine, la loi n'exige pas que l'ordonnance elle-même mentionne qu'elle deviendra définitive et exécutoire dans le délai d'opposition, si cette voie de recours n'est pas formée dans le délai. Certes, nul n'est censé ignorer la loi. Mais de telles indications sont parfois prévues par le législateur (35). Apparemment a-t-il semblé aux auteurs du projet que la faible importance des intérêts en jeu ne méritait pas une telle précaution.

9. — *Au bout d'un mois* à compter de la notification de l'ordonnance, trois hypothèses peuvent se présenter. Ou bien le prévenu a payé l'amende et l'*action publique* est éteinte (art. 527, al. 3). Ou bien il ne s'est pas acquitté, mais n'a pas fait non plus opposition : c'est le cas du contrevenant négligent ou qui a espéré que « cela passerait à l'as » et qui, dans le système de la composition volontaire, était alors cité devant le tribunal. Cette seconde phase est désormais supprimée et l'ordonnance est mise *directement à exécution* par les voies de droit ordinaires (art. 527, al. 5).

C'est seulement dans la troisième hypothèse, si le prévenu a fait *opposition*, qu'il comparait à l'audience, dans les formes de la procédure normale (art. 528, al. 1^{er}). S'il ne comparait pas, le juge rend un jugement *par défaut* qui ne sera pas susceptible d'opposition. La loi nouvelle applique ainsi la règle traditionnelle « opposition sur opposition ne vaut » (36), mais assez curieusement c'est la première ordonnance, laquelle, tout en ressemblant, comme on le verra, à une décision par défaut/précisément à cause de la faculté de former opposition, n'en présente pas les caractères ordinaires, qui pourra être frappée d'opposition et non la véritable décision par défaut.

Le prévenu, qui pouvait déjà renoncer tacitement à l'opposition en laissant passer le délai, a encore, — on l'a dit —, la faculté de s'en *désister* jusqu'à l'ouverture des débats. En pareil cas, l'ordonnance pénale *recouvre* sa force exécutoire et elle n'est pas susceptible d'une nouvelle opposition (art. 528, al. 2).

10. — Que devient, dans tout cela, la *victime éventuelle*, qui se trouve privée du droit de se porter partie civile à l'audience, sauf en cas d'opposition, c'est-à-dire précisément quand le prévenu va contester sa responsabilité, et qui risque de se heurter à une chose jugée défavorable si elle veut ensuite faire valoir ses droits par la voie civile ? On sait que l'amende de

(32) *Ibid.*, n° 21 et jugement cité.

(33) *Ibid.*, n° 24.

(34) Article 527, al. 2. Alors que le Sénat avait, en première lecture, adopté le projet gouvernemental sur ce point, un amendement à l'Assemblée Nationale avait proposé de substituer à la lettre recommandée une signification par exploit d'huissier. Mais cet amendement avait été repoussé, et c'est vainement que la discussion à cet égard avait repris au Sénat le 10 décembre (v. *intervention de M. Vivier, J.O. Déb. Sénat* 1971, p. 2970).

(35) V. article 370 du Code de Procédure pénale sur l'indication, donnée par le président après le prononcé de l'arrêt de la cour d'assises, de la faculté de se pourvoir en cassation et du délai de ce recours.

(36) V. Glasson, Tissier et Morel, *Traité théorique et pratique de procédure civile*, T. III, n° 857, p. 283 et 284.

(26) Cf. exposé des motifs du projet de loi, p. 4, n° 1.

(27) Loi n° 72-10 du 3 janvier 1972 : J.C.P. 1972, III, 38613.

(27 bis) Décret n° 72-95, 1^{er} février 1972 : J.C.P. 1972, III, 38767.

(28) Le projet du Gouvernement et le texte voté par le Sénat en première lecture attribuaient au juge une quatrième faculté, celle d'inviter le Ministère public à lui fournir des renseignements complémentaires. On comprend qu'en pareil cas le plus simple soit de recourir à la procédure ordinaire, plutôt que d'alourdir celle de l'ordonnance pénale.

(29) Rapport Zimmermann à l'Assemblée, p. 9.

(30) V. *infra*, n° 9.

(31) V. Lorentz et Volf, *op. cit.*, n° 20.

composition était exclue en cas de dommages causés aux personnes et aux biens, comme l'est toujours l'amende forfaitaire (art. 530). En Alsace-Lorraine, au contraire, comme au Luxembourg, l'ordonnance pénale pouvait être utilisée tant qu'il n'y avait pas eu de constitution de partie civile (37). Pour sauvegarder néanmoins les droits de la victime, qui pouvait n'avoir pas eu le temps d'agir, et à défaut de *règlement amiable*, dans le ressort de la Cour de Colmar, un membre du Parquet entendait la victime, afin de tenter de parvenir à un tel règlement et d'éviter à celle-ci les frais d'un procès civil. Les Substituts Lorentz et Volff, orfèvres en la matière, ne voyaient dans cette pratique qu'un « compromis boiteux » (38). La loi nouvelle paraît avoir résolu la difficulté de façon assez élégante. D'une part, la victime conserve la faculté de *faire citer directement le prévenu* à l'audience jusqu'au moment où est rendue l'ordonnance pénale (art. 524, al. 3). D'autre part, si elle n'a pas usé de cette faculté, il est fait exception, en sa faveur, à l'autorité de chose jugée dont est revêtue, en principe, l'ordonnance pénale, en vertu de l'article 528-1 : *par exception au principe de l'autorité absolue sur le civil de la chose jugée au criminel* (39), cette autorité ne vaudra pas à l'égard de l'action civile en réparation (art. 528-1, al. 2). De plus, l'action civile peut encore être portée, après le prononcé de l'ordonnance, par voie de *citation directe* devant le tribunal de police (art. 528-2). En cas d'opposition du prévenu, le tribunal statuera à la fois sur l'action publique et sur les intérêts civils, ce qui est conforme au droit commun. La situation juridique est différente en l'absence d'opposition et en cas de règlement de l'amende, puisque l'action publique est éteinte. Mais, contrairement à ce qu'a énergiquement affirmé le Sénateur Mignot (40), il existe, dans notre législation, d'autres exemples de maintien de la compétence d'une juridiction répressive pour statuer sur l'action civile après qu'une décision a été rendue sur l'action publique. Tel est le cas de la cour d'assises statuant sur les réparations civiles après un arrêt d'acquiescement (41) ou du tribunal correctionnel appelé à allouer des dommages-intérêts pour abus de constitution de partie civile (42).

Tel est le mécanisme, à la fois simple et ingénieux, qui doit en la matière « assurer une justice simple, rapide et peu coûteuse » (43). Il reste à en dégager le caractère original, en déterminant dans quelle mesure il s'articule avec les principes généraux de la procédure pénale.

II. — Caractères du nouveau système.

11. — La procédure simplifiée est une procédure *facultative, juridictionnelle, écrite et non contradictoire*.

Elle est, tout d'abord, doublement *facultative*, pour le parquet, et pour le juge lui-même. L'article 524 spécifie que les contraventions « peuvent » être ainsi réprimées. C'est le ministère public qui, au vu de l'avis de contravention et après avoir vérifié qu'une victime n'a pas fait délivrer de citation directe, choisit cette voie, comme l'indique expressément l'article 525. Mais on a vu que le juge de police lui-même, une fois saisi, a la faculté de renvoyer le dossier au ministère public, aux fins d'engager des poursuites selon les formes ordinaires, s'il estime utile un débat contradictoire ou s'il entend prononcer une peine d'emprisonnement.

(37) Lorentz et Volff, *op. cit.*, n° 18 et 26.

(38) *Ibid.*, n° 19.

(39) Sur la portée de ce principe, v. Bouzat et Pinatel, *Traité de droit pénal*, T. II, 2^e éd. 1970, n° 1531 et suiv., p. 1473, et Hébraud, *L'autorité de la chose jugée au criminel sur le civil*, thèse Toulouse 1929.

(40) J.O. Déb. Sénat 1971, p. 2973.

(41) Art. 372 du Code de Procédure pénale.

(42) Art. 91, al. 2, du Code de Procédure pénale.

(43) Exposé des motifs du projet, p. 6, et rapport Zimmermann, p. 6.

12. — La procédure est *juridictionnelle*, c'est là son plus grand mérite. C'est en quoi elle diffère essentiellement de celle de l'amende de composition et s'est inspirée directement du système allemand pratiqué en Alsace-Lorraine. Elle est purement judiciaire, sans intervention, une fois rédigé le procès-verbal, de la police ou de l'Administration. Et, si l'ordonnance n'est pas motivée pour la raison qui a été indiquée (44), le pouvoir d'appréciation du juge, qui n'est plus tenu d'appliquer automatiquement un barème fixe, lui permet d'individualiser la peine, selon la gravité de l'infraction et selon ce qu'il peut connaître du contrevenant.

L'ordonnance est assortie de *l'autorité de la chose jugée* en matière pénale : l'article 528-1 spécifie que, si elle n'a pas été frappée d'opposition, elle « a les effets d'un jugement passé en force de chose jugée », c'est-à-dire d'une décision qui n'est plus susceptible de voies de recours ordinaires, ce qui laisse supposer qu'elle est susceptible de *pourvoi en cassation*. Nous ne pensons pas qu'il puisse y avoir de doutes à cet égard, puisqu'en matière pénale le pourvoi est ouvert contre toute décision juridictionnelle en dernier ressort rendue par une juridiction de jugement pour laquelle cette voie de recours n'est pas exclue par une disposition expresse de la loi (45) et que l'ordonnance pénale présente incontestablement un caractère juridictionnel. Mais l'autorisation donnée au juge de ne pas motiver sa décision fera qu'à l'instar des arrêts de la cour d'assises, les pourvois ne pourront guère être fondés que sur des moyens de forme. Par contre, on a vu (46) que l'autorité de chose jugée sur le civil ne lui était pas accordée. Elle est revêtue de la *force exécutoire* et la condamnation qu'elle comporte peut donc être mise à exécution par les voies de droit ordinaires, y compris au moyen de la *contrainte par corps*, expressément visée à l'article 526, mais qui ne pourra être exercée que 5 jours après un commandement infructueux (C. Proc. pén., art. 754, al. 1^{er}).

13. — La procédure de l'ordonnance pénale est *écrite et non contradictoire* (47). L'affaire n'est pas appelée à l'audience, il n'y a ni débats, ni comparution du prévenu. Le système consiste, en somme, comme le faisaient justement observer MM. Lorentz et Volff (48), « à faire de la procédure par défaut une procédure normale ». Et l'institution de l'opposition, comme unique voie de recours, confirme ce caractère. Cependant, si la technique juridique employée est semblable, il existe une grande différence de nature entre cette procédure et celle du *défaut ordinaire*. La procédure par défaut correspond à une situation *anormale*. Si, en matière civile, dans la conception de notre droit, il est admis que le défendeur défaillant ne commet pas de faute, qu'il doit être protégé et que son affaire doit être examinée avec le même soin que si elle était contradictoire (49), par contre, en matière pénale, la position selon laquelle le droit de ne pas comparaître est un droit de la défense a été abandonnée et les réforme législatives, avant et depuis le Code de Procédure pénale, tendent à en restreindre les cas (50) ; en définitive, le défaut est le résultat, soit d'une négligence, soit de l'ignorance du prévenu. Il n'en est pas de même dans la procédure simplifiée des contraventions : cette procédure, quoique facultative, constituera le droit commun,

(44) V. *supra*, n° 7.

(45) Merle et Vitu, *Traité de droit criminel*, 1967, n° 1276, p. 1189-1190 ; Bouzat et Pinatel, *op. cit.*, T. II, n° 1488, p. 1429.

(46) V. *supra* n° 10.

(47) Comme elle l'était en Alsace-Lorraine (Lorentz et Volff, *op. cit.*, n° 10).

(48) *Op. cit.*, n° 5.

(49) V. R. Morel, *Traité élémentaire de procédure civile*, n° 580, p. 605 et 606 ; Glasson, Tissier et Morel, *Traité théorique et pratique de procédure civile*, n° 816, p. 199.

(50) Cf. Merle et Vitu, *op. cit.*, n° 1261, p. 1180 ; Bouzat et Pinatel, *op. cit.*, T. II, n° 1457, p. 1398.

préférée par le parquet pour les infractions les moins graves. Le plus souvent le contrevenant aura été averti, et c'est en pleine connaissance de cause et dans son intérêt même qu'il sera recouru au procédé de l'ordonnance pénale, plutôt qu'à la comparution à l'audience.

14. — Au surplus, l'absence de caractère contradictoire de la procédure ne présentera aucun danger : d'une part, en raison de la faculté d'opposition (51) qui est ouverte avec un double délai : celui d'un mois à compter de la notification par lettre recommandée et, pour le cas où le contrevenant n'aurait pas reçu celle-ci, un délai supplémentaire de dix jours ayant pour point de départ le moment où il a eu connaissance de l'ordonnance, soit par un acte d'exécution, soit de toute autre façon ; d'autre part, parce que, dans la plupart des cas, l'intéressé aura eu connaissance de sa contravention et n'en contestera pas l'existence, de sorte qu'il y aura, de sa part, s'il ne fait pas opposition, une véritable acceptation tacite de la condamnation (52) et parce que le juge, de son côté, loin d'être un distributeur automatique comme dans l'amende de composition, jouit d'un pouvoir d'appréciation de la gravité des faits, qui se traduit dans le montant de la condamnation (53). Enfin et surtout, le caractère judiciaire de la procédure et l'intervention de deux magistrats, procureur de la République et juge de police, doit donner *routes garanties* au prévenu. Dans la procédure qui s'appliquait jusqu'à présent en Alsace-Lorraine, le ministère public précisait, dans des réquisitions écrites, les peines qu'il réclamait, et l'affaire devait être portée à l'audience si le juge n'était pas d'accord (54). Dans le système qui va entrer en vigueur sur l'ensemble du territoire, la garantie consiste, tout d'abord, dans l'option ouverte au ministère public entre l'ordonnance pénale et la comparution à l'audience, ensuite dans la faculté ouverte au juge lui-même, au vu des réquisitions du ministère public, de renvoyer le dossier à celui-ci, aux fins de poursuite dans les formes ordinaires (art. 525), ce qui équivaut au renvoi à l'audience en cas de désaccord, prévu par la législation locale.

15. — Ainsi, la nouvelle procédure, dont les avantages pratiques sont indéniables, ne contredit pas les principes fondamentaux de notre législation pénale et ne porte pas atteinte aux droits de la défense ; ce système est certainement plus orthodoxe et plus juste que celui de l'amende de composition qu'il remplace. On comprend difficilement que, lors du débat au Sénat, en seconde lecture, au cours de la séance du 10 décembre 1971 (55), alors que le rapporteur de la commission des lois, M. Bruyneel, soulignait que les droits essentiels des justiciables étaient garantis par la nouvelle procédure, M. Vivier, Sénateur, ait affirmé que la réforme « heurte les principes du droit français et n'offre aucune garantie aux justiciables et que le ministère public, habilité à recevoir l'opposition du contrevenant, sera juge et partie ». Bien au contraire, le droit, pour le parquet « de choisir librement la voie qui lui paraît la plus adaptée à la poursuite de la contravention, c'est-à-dire la voie de la procédure ordinaire ou celle de la procédure simplifiée » (56), constitue la conséquence normale du pouvoir général qui appartient au ministère public d'apprécier librement l'opportunité de la poursuite (57). Celui-ci jouera également son rôle normal d'engagement et de soutien de l'action publique quand, ayant reçu l'opposition du contrevenant,

il portera l'affaire à l'audience, sans avoir la faculté d'autrement. Enfin, le juge du tribunal de police « reste investi de toutes ses prérogatives habituelles » (58).

16. — Les résultats obtenus en Alsace-Lorraine peuvent faire, par ailleurs, augurer du succès de la réforme. Il résulte des statistiques fournies par MM. Lorentz et Volff (59) que les affaires renvoyées à l'audience ordinaire, dans le ressort du Tribunal de grande instance de Thionville, ne correspondent qu'à 10 à 20 % des ordonnances, ce qui représente un faible pourcentage d'oppositions, lesquelles ne donnent elles-mêmes lieu qu'à une moitié seulement d'infirmités des ordonnances prises. Par ailleurs, comme l'indiquent les mêmes auteurs et comme l'a souligné M. Zimmermann, rapporteur à l'Assemblée Nationale et lui-même d'origine alsacienne (60), le *coût d'une ordonnance pénale* est inférieur de près de moitié à ce d'une affaire portée à l'audience.

Il n'est donc pas étonnant que, selon les déclarations du Garde des Sceaux au Sénat le 10 décembre dernier (61), les parquets aient attendu impatiemment le vote du nouveau texte qui, bénéficiant de l'expérience des droits étrangers et du droit local d'Alsace-Lorraine, doit allier le maintien des principes fondamentaux du droit pénal à un allègement des procédures rendu nécessaire par l'augmentation du nombre des contraventions dans notre civilisation de l'automobile.

Mais les exigences de cette dernière ont également abouti, comme on va le voir, à soustraire au droit répressif judiciaire les plus nombreuses de ces infractions au Code de la Route celles qui concernent le stationnement.

III. — Sanction des contraventions de stationnement

17. — C'est une vérité d'évidence que les voitures, instruments de circulation, sont, à un moment donné, obligées de s'arrêter pour laisser descendre leurs passagers ou livrer colis qu'elles transportent. Il est non moins vrai qu'une telle nécessité ne devrait pas autoriser le *garage permanent*, de jour et de nuit, sur la voie publique, où l'encombrement, toléré non, des trottoirs ne laisse plus aux piétons que des possibilités de laborieux *slaloms*. Il est également exact que l'Etat est au plus désireux de s'attirer les foudres d'une partie de l'opinion et des constructeurs d'automobiles que de renoncer au *prospectif substantiel* des amendes, en interdisant la circulation des voitures privées dans le centre des grandes villes.

Dans ces conditions, outre la création coûteuse et gênante de *parkings* souterrains qui, sans être toujours utilisés à plein défigurent la capitale quand ils ne présentent pas de danger d'asphyxie pour les usagers, les Pouvoirs publics n'ont pu résoudre ces difficultés croissantes que par la multiplication des *interdictions de stationnement* et l'engagement de gardiens de la paix et d'agents contractuels pour constater les infractions, indépendamment de la mise en fourrière dans les cas plus graves. Les contraventions sont fréquentes, les agents n'ont pas le don d'ubiquité, les conducteurs courent le risque de ne pas être sanctionnés et les conducteurs d'autobus livrent à de véritables prouesses. C'est, selon l'expression du Commissaire divisionnaire Le Clère, « le délire des stations interdites » (62).

Quoi qu'il en soit, le résultat le plus frappant est l'augmentation du nombre des contraventions de stationnement, principal responsable de l'accroissement considérable du chiffre total des contraventions depuis quelques années (63), sur

(51) V. Déclarations de A. Bruyneel, rapporteur au Sénat, J.O. Déb. Sénat, p. 2970.

(52) V. en ce sens exposé des motifs du projet de loi, p. 5, et rapport Zimmermann à l'Assemblée, p. 7.

(53) Exposé des motifs du projet, p. 5.

(54) Lorentz et Volff, *op. cit.*, n° 8.

(55) J.O. Déb. Sénat 1971, p. 2970.

(56) Exposé des motifs du projet, p. 4, *in fine*.

(57) Sur ce principe, v. Merle et Vitu, *Traité de droit criminel*, n° 903, p. 863 ; Bouzat et Pinatel, *op. cit.*, T. II, n° 972, p. 917 et 918.

(58) Exposé des motifs du projet, p. 4 et 5.

(59) *Op. cit.*, n° 13 et 14.

(60) V. son rapport précité, p. 8.

(61) J.O. Débat Sénat, p. 2371, 2^e colonne.

(62) *Op. cit.*, p. 598.

(63) Ce nombre était, en 1963, de 1.031.123 comparutions à l'audience, plus 2.676.171 amendes de composition et, en 1965, de 1.559.999 comparutions à l'audience, plus 4.188.615 amendes de composition.

2456-2458

à Paris — augmentation jointe à la négligence ou à l'espoir d'impunité des contrevenants, qui négligeaient de s'acquitter par la voie de l'amende de composition ou de l'amende forfaitaire. Ainsi, en 1968, a-t-il fallu appeler à l'audience du Tribunal de police de Paris 465.612 infractions de stationnement.

18. — Etant donné cette surcharge inutile des tribunaux, alors surtout que les faits sont rarement contestés, il a paru judicieux d'organiser une procédure *expéditive*, qui, cette fois-ci, laisse le juge totalement *en dehors du circuit* et ne fait intervenir que le parquet. Cette intervention se produit, pour se substituer à la comparution à l'audience, dans le cas où l'auteur du stationnement irrégulier *ne verse pas le montant de l'amende forfaitaire*, soit entre les mains de l'*agent verbalisateur*, soit au moyen du *timbre-amende*. Il peut adresser, au service indiqué dans l'avis de contravention, une réclamation qui est transmise au parquet (C. Route, art. L. 27-1). A défaut de paiement ou de réclamation dans la quinzaine (64), « le contrevenant est redevable de plein droit d'une amende pénale fixe » (C. Route, art. L. 27-1, al. 2), dont le taux sera fixé par décret. C'est donc une sanction qui est *encourue automatiquement*, du seul fait de la constatation de l'infraction et de la carence du contrevenant, quand celui-ci ne s'est pas acquitté spontanément et n'a pas formulé de réclamation. Pour recouvrer cette amende, il suffit au Trésor d'obtenir un *titre exécutoire* du procureur de la République.

19. — Mais le contrevenant jouit d'une *garantie supplémentaire*. Dans les 10 jours de la date à laquelle il a connaissance du titre exécutoire, par un acte d'exécution ou par tout autre moyen, il peut encore former une réclamation auprès du ministère public, et cette réclamation a pour effet d'annuler *ipso facto* le titre exécutoire (C. Route, art. L. 27-1, al. 3). Au vu de cette réclamation, le ministère public peut classer le dossier sans suite ou engager des poursuites (art. L. 27-2, al. 1^{er}), ce qui ne constitue encore que l'application de sa faculté de décider de l'opportunité de la poursuite (65). Mais la loi précise que si le juge de police ne fait pas droit à la réclamation, l'amende qu'il prononce par jugement ne peut être inférieure à l'amende fixe portée au titre exécutoire (art. L. 27-2, al. 2) : c'est là une sage mesure, car il eût été déraisonnable de favoriser l'auteur d'une réclamation non fondée qui a, en somme, « dérangé le juge pour rien ».

20. — La loi nouvelle contient encore, en la matière, une disposition exorbitante du droit commun, celle qui rend le *propriétaire* de la voiture responsable de l'amende encourue par un conducteur autre que lui-même. L'article L. 21-1 du Code de la Route dispose que le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est responsable pécuniairement (66) des infractions de stationnement « pour lesquelles seule une peine d'amende est encourue, à moins qu'il n'établisse l'existence d'un événement de force majeure ou qu'il ne fournisse des renseignements permettant d'identifier l'auteur véritable de l'infraction » (67). La même responsabilité incombe au re-

(64) Référence de l'article L. 27-1, al. 2, du Code de la Route à l'article 529 du Code pénal qui régit le paiement du timbre-amende.

(65) V. *supra*, n° 15.

(66) Le mot « pécuniairement » a été substitué à celui de « pénale » pour ne pas effaroucher l'Assemblée Nationale, dont la commission proposait de faire payer au propriétaire de la voiture une amende civile, à défaut d'avoir révélé l'identité de l'auteur de l'infraction (v. *rapport Zimmermann précité*, p. 21).

(67) Effrayée par cette responsabilité pour autrui, qui n'est cependant plus tellement exceptionnelle, tant sont nombreux les cas où elle se rencontre en matière d'infractions à la législation du travail ou à la législation économique, la Commission des lois de l'Assemblée Nationale y avait substitué une obligation, pour le titulaire du certificat d'immatriculation, de faire connaître l'identité de l'auteur de l'infraction, sauf s'il avait été dépossédé du véhicule par la force majeure. Faute de quoi il

présentant légal de la personne morale titulaire du certificat d'immatriculation, ainsi qu'au locataire du véhicule.

21. — Telles sont les dispositions, votées sans trop de difficultés par les deux assemblées, qui entreront en vigueur dans quelques mois, une fois prêts les *textes d'application* (68)... et programmés les ordinateurs. Les modalités de cette application doivent, en effet, être fixées par des décrets en Conseil d'Etat (L. art. 2 pour l'ordonnance pénale et C. Route art. L. 28, al. 2, pour le stationnement interdit). Et surtout, des règlements vont intervenir pour modifier le taux des amendes : l'article L. 28 nouveau du Code de la Route dispose qu'un décret pris en forme de règlement d'administration publique déterminera le taux maximum d'amende pénale prévu à l'article L. 27 (c'est l'amende forfaitaire payée volontairement) et le montant de l'amende fixe prévue à l'article L. 27-1, alinéa 2 (c'est l'amende recouvrée en vertu du titre exécutoire du parquet).

Il faut souhaiter que ces mesures d'application interviennent rapidement et que les résultats pratiques d'une réforme entièrement digne d'approbation, et suffisamment « rodée » ailleurs, répondent à l'attente des auteurs du projet, des magistrats et du public. S'il nous est permis de terminer sur une boutade, surtout quand c'est celle d'autrui, nous ne pourrions mieux faire que de citer ce qu'écrivait le Commissaire divisionnaire Le Clère (69) particulièrement compétent à cet égard, un an avant la réforme : « On a déjà, par le système de la perception directe et par l'instauration de l'amende de composition, « désacralisé » la contravention, devenue désormais un risque « accepté, un élément de frais généraux. C'est regrettable pour l'exemplarité, mais c'est préférable à ces anciennes audiences du Tribunal de Paris où, à l'appel du numéro répondait un « présent » ponctué aussitôt d'un « Vingt francs. Au suivant ! » ; on évacuait ainsi quatre-cents causes en moins de « deux heures ». Désormais, c'est l'ordinateur qui effectuera ce genre de besogne, mais seulement pour les contraventions de stationnement. Dans la répression des autres contraventions le juge de police redeviendra un véritable juge, bien qu'il ne procède plus à ce curieux dialogue et même s'il ne motive pas sa décision, grâce au système de l'ordonnance pénale. Comme l'a justement fait observer le Garde des Sceaux (70), « faciliter le règlement de tous ces petits litiges, ce n'est peut-être pas la plus spectaculaire des réformes, mais c'est, à coup sûr, « l'une des plus utiles sur le plan de la vie quotidienne des citoyens ».

2457 LA REFORME DU DROIT DE LA FILIATION (LOI N° 72-3 DU 3 JANVIER 1972) par Michel DAGOT, Professeur, et Pierre SPITERI, Maître de Conférences agrégé à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Limoges [Ed. N].

2458 FORMULES COMMENTEES. — LA REGLEMENTATION DES LOTISSEMENTS, par Paul MEYSSON, Docteur en Droit, Conseil juridique [Ed. N].

était passible d'une amende civile égale au double de l'amende pénale encourue. Mais l'Assemblée n'a pas suivi la Commission dans ces curieux errements.

(68) Qui doivent intervenir avant le 30 juin 1972.

(69) Article précité à la *Revue de Science criminelle*, p. 601-602.

(70) J.O. Déb. Ass. Nat. 1971, p. 6324, 2^e colonne.

(*) La présente étude sera reprise dans un prochain numéro des éditions « Générale » et « Avoués ».

Ilustração e defesa da contravenção.

Marcel Le Clère

Delegado divisionário nas comissões judiciárias

Professor no Instituto de criminologia

Faculdade de direito de Paris

Meu propósito não é absolutamente contradizer Joachim Bellay, que bacharel da Faculdade de direito de Poitiers saberá sorrir, e muito menos irritar o infeliz francês convidado a comparecer diante dos tribunais de polícia. Mas já que, somente em 1965, 730 165 deles foram forçados a isso, enquanto que 2 940 021 “se beneficiaram” de uma multa de composição, calcula-se facilmente que este mal inevitável diz respeito a 2 cidadãos em 100 a cada ano e o parisiense aprenderá com tristeza que a proporção aumenta em 19% na sua cidade¹.

Nos parece interessante procurar nos números uma fisionomia muito mais completa da real criminalidade geral. Na realidade as outras estatísticas criminais dizem respeito a menos de 46 franceses em 100 000², enquanto que a contravenção demonstra a real propensão em violar a regra social e moral.

¹ O tribunal de Paris pronunciou 516 582 sentenças e deu 2 800 000 advertências em 1965.

² Condenados por crimes e delitos em 1965: 227 728 dos quais 41 423 menores.

Além disso, será que a própria freqüência dos casos não pede uma política criminal mais racional?

Sem dúvida, uma boa parte destes números sanciona as desvantagens de uma vida e de uma cidade demasiadamente dedicadas ao culto do deus Automóvel. Seria ainda preciso acrescentar a este holocausto o número negro das contravenções que ultrapassam seguramente a memória de um computador. Quantas contravenções permanecem efetivamente impunes: ausência de agentes para constatá-las, abuso de arquivamento por relações, anistia generosa e congestionamento dos tribunais, prelúdio de certos autos da fé sobre os quais não se pode contar muito? A O.M.S dá uma idéia desta pequena criminalidade oculta: todo motorista comete uma infração a cada três quilômetros³ enquanto que o cômputo geral da justiça criminal se alarma em 1967 com números conhecidos: aumento de 100% em oito anos.

Já se admite que as infrações de transportes indicam mais que uma deplorável irregularidade: elas demonstram o desprezo para com o próximo, o desrespeito à proibição, a falta de educação e a preguiça. No entanto, as contravenções: vias de fato, ultraje a empregados, inobservância da polícia ferroviária e florestal (caça) aliciamento para prostituição, revelam mais claramente ainda o nível moral das referidas pessoas já que estas contravenções são diretamente transponíveis para atentados à

³ Relatado por A Tung, segurança rodoviária, 1966, nº 38.

autoridade, à pessoa, aos bens e à moral. E finalmente a embriaguez coroa bem a face do alcoolismo.

Uma outra vantagem de se questionar as estatísticas desta delinqüência menor, sujeita a penas mais brandas, apesar das conseqüências graves e das repetições: elas são completas já que mostram o número efetivo de condenados, profissão, idade, sexo e lugar da prática do ato.⁴ Finalmente, este estudo foi feito, confessemos-lo, na perspectiva lege ferenda. Se pouca atenção foi dada às incriminações contravencionais, houve falta de imaginação quanto às penas. Repensar o problema daria mostras de boa política criminal. A repressão muito forte, motivo direto do atual mal comportamento do francês, deve ser evitada. Devemos nos preocupar com a educação das pessoas através de medidas mais educativas do que repressivas.

I - Dados estatísticos

Os tribunais de polícia atacam cinco classes de infrações. Cada classe é determinada pelo quantum da pena. Na nossa seleção de contravenções, escolhemos intencionalmente aquelas que demonstram um caso pensado: não se bate em alguém sem querer, ninguém desvia dinheiro sem transferi-lo conscientemente para seu patrimônio, não se usa um trem ou um terreno de caça sem saber, não se pratica prostituição sem desejar. Desse modo,

está exorcizada a ausência do elemento intencional que muitos autores ressaltam logo.

No quadro 1, apresentamos a respeito das infrações, os condenados, a sua idade, sexo e profissão.

Notamos imediatamente a característica agressiva do operário, sua propensão à trapaça nos transportes coletivos e às infrações quando está dirigindo. Esta delinqüência é 30% superior ao patamar em que deveria manter-se a porcentagem desta classe em comparação à população total. Em contrapartida, a prostituição feminina recruta principalmente as operárias sem qualificação, domésticas de residência ou hotel enquanto que o seu homologo masculino é encontrado no meio hoteleiro, bares, restaurantes, estudantes de arte dramática e empregados de escritório.

O quadro 2 da idéia da nacionalidade dos autores. Aqui também, devemos levar em conta a importância da colônia estrangeira considerada afim de ponderar os números aparentes. Havemos porém de convir que o africano do norte e o italiano mantêm o gosto pelas soluções rápidas dos litígios na via publica e que o primeiro é um motorista bastante precário.

Nos pareceu interessante fazer uma relação das contravenções por departamento (quadro 3); mas levaria muito

⁴ Salvo indicação contrária, elas dizem respeito a 1967 e são tiradas do Cômputo geral da justiça criminal. Os números são arredondados para a dezena inferior.

tempo e paciência para classificá-las, por isso preferimos fazer uma escolha.

Conservando as mesmas infrações, selecionamos seis departamentos muito urbanizados, mas escolhidos a dedo em diferentes locais da França, levando também em conta a composição da população e suas atividades econômicas. Selecionamos também a título de comparação, dois departamentos com baixa densidade demográfica e características ainda rurais: Loir-et-cher e Yonne⁵.

Notamos logo uma anomalia gritante: talvez, os cartórios de Aix e Nancy tenham se distraído ao não apresentar o número de desvios, que é a atribuição deles, mas o Ministro da ação social deveria parabenizar a honestidade escrupulosa dos industriais, comerciantes e artesãos da Gironde ou convidar com mais afinco os diretores das Caixas de previdência e de alocações a serem mais severos; é de fato muito pouco plausível que só tenha ocorrido dez infrações desse tipo num departamento de aproximadamente 1 milhão de habitantes. Nota-se aqui um interesse inesperado mas não desprezível pela leitura das estatísticas criminais. Questionaremos também os números excessivamente baixos de embriaguez reprimida na região da Seine, que ultrapassam por um triz os casos de Loir-et-Cher. Será que os nossos guardas não estão sendo muito indulgentes neste requisito?

Graças à amabilidade e competência de M. Gilbert Quero, chefe do ministério público junto ao Tribunal de polícia de Paris, pudemos completar este quadro incompleto. Do estudo que ele gentilmente nos comunicou, destacam-se os seguintes dados: constata-se cinco infrações deste tipo por dia em Paris⁶, o que é muito pouco, devido ao número de habitantes; a maioria dos culpados tem de trinta a quarenta anos; as mulheres representam 15% do total; a idade e a profissão dos condenados estão indicados no quadro IV. Dos 317 contraventores, 275 são homens e 42 mulheres.

No departamento do "Nord", os números constataam a opinião comum: bebe-se muito por lá para aliviar a ausência do sol enquanto que o grande departamento vinícola: a Gironde, tem lá suas razões.

O Rhône embora deteste a violência tem tendência para trapacear a companhia ferroviária além de apreciar demasiadamente o "Beaujolais".

Podemos então elaborar um quadro que permita comparar a população total, o número de condenados por contravenção⁷ e analisar, como barômetro mais ou menos rígido, o número de condenados à prisão por contravenção.

⁵ V. quadro III.

⁶ 164 casos em janeiro 1970, 150 em fevereiro, 167 em março.

⁷ Ao mesmo tempo, o número de multas cresceu muito: 998 860 (1963), 1 550 050 (1965), 1 493 940 (1967)

Sabemos que esses números são apenas um índice. Na realidade, para fazer um balanço exato, seria preciso ponderar o número de ação com os boletins de ocorrência, analisar em primeiro lugar o coeficiente de severidade: tal grupo de policiais se mostra mais repressivo que outro; o policial urbano é mais complacente com seu concidadão; algumas administrações denunciam infrações em certos lugares e em outros não; a densidade populacional deve ser levada em conta. Estudos criminológicos demonstraram a relação entre densidade populacional e curva de criminalidade de qualquer natureza; basta “mutatis mutandis”, analisarmos o número de infrações ligadas ao transporte de mercadorias em relação ao número de veículos e o “delírio” dos estacionamento proibidos que, sabemos, não podem ser sancionados, já que nenhuma pena, mesmo branda, pode ser infligida aos construtores⁸.

No entanto, tentamos estabelecer uma classificação entre nossos oito departamentos⁹. Usando o velho método pedagógico de “prêmio de excelência” para não favorecer nem prejudicar os territórios já escolhidos de modo um pouco arbitrário, encontramos um índice ponderado dando o 1º prêmio para Seine seguida de: Nord, Bouches-duRhône, Rhône etc.... Ninguém duvida que este quadro seria ainda mais útil com informações esclarecendo sobre a dedicação dos policiais segundo o método

⁸ Especialmente a simples publicação da altura dos pára-choques nunca pode ser votada nos incontáveis congressos de tráfego desde 1951.

⁹ V. quadro VI.

dos “ mapas de criminalidade” utilizados há 35 anos, com sucesso pela Scotland yard¹⁰.

É preocupante que o “Nord” e sobretudo “Bouches du Rhône” sigam de tão perto a Seine (artificialmente dividida como centro urbano em 1968, o que prejudicará as estatísticas e os estudos criminais). Em contrapartida, o Rhône e a “Gironde” parecem isolar-se em honestidade e incoercível média entre população e infração.

Terminaremos estas estatísticas comparando o índice de contravenção de qualquer natureza e as de infrações de transportes. Sabendo-se que de 1966 a 1967 o parque automobilístico francês aumentou somente em 12%, pode se apreciar melhor os imensos sacrifícios de domingo que são o tributo mais evidente das infrações de trânsito e da rapidez exagerada dos fabricantes e dos compradores.

II - Os ensinamentos

Acreditamos ter demonstrado que a contravenção oferece a melhor documentação, não só estatística, mas sobretudo representada no dia a dia, no altruísmo e no civismo de um povo, de uma região ou de uma profissão. Trata-se de uma criminalidade menor, mas repetitiva. Constata-se a excessiva taxa

¹⁰ V. sobre este procedimento nosso Manual de polícia técnica, Editions Police-Revue, 1967.

de consumo de álcool, o número elevado de contendas, a aceitação despropositada de riscos com os automóveis.

Mas, como podemos achar que basta aumentar as penas tradicionais para abaixar as taxas? Faz tempo que a prisão não é mais intimidatória na França e além disso, ela praticamente não sanciona mais, o que nós não lamentamos, as infrações de polícia¹¹

Segundo A. Mellor ¹², a reforma de 1959 foi ao encontro de novas idéias que recomendam a substituição da pena por uma medida de segurança. Mais importante ainda é o artigo 34 da constituição que, negociando o grande princípio dos Direitos humanos por uma preterição hipócrita, decidiu que a determinação das contravenções não mais exigisse a decisão dos legisladores conformando-se às administrações cuja tendência a multiplicar os textos e...as sanções é conhecida.

Poderíamos ao menos solicitar que o legislador e seus colaboradores façam um esforço de imaginação para introduzir o procedimento de flagrante delito no tribunal de polícia ? Não seria o caso para a prostituição? Isso permitiria uma rápida limpeza das ruas e uma perda de lucros dos cafetões já que a citação é atualmente feita somente para uma a cada sete contraventoras. O mesmo procedimento flagrante poderia ser aplicado aos ferimentos involuntários, consequência de acidentes

¹¹ só 4078 em 1967

¹² As contravenções...após a reforma judiciária, Paris, 1959

de trânsito; o autor que comparecesse no ato se daria melhor conta dos danos causados, discutiria menos suas alegadas razões e entregaria imediatamente a carteira de habilitação, evitando assim uma próxima reincidência. Na realidade, aqui, o Ministério do Interior pode ter agido de má fé ao alegar que seus delegados estavam muito ocupados com outras tarefas, obteve através da decisão de 04 de julho de 1960 que o julgamento das contravenções de 5ª classe reservado só para os delegados em 1956, tivesse interferência do promotor. Isso dividiu a unidade do ministério público. Foi preciso prever, como em Paris¹³, delegados especializados, o que foi proveitoso a nível departamental. Esses funcionários formados sem grandes custos participaram de audiências forenses, centralizaram os fichários de reincidência e adquiriram competência e prestígio. No que diz respeito às penas, em muitos casos, pode-se admitir que o culpado de uma contravenção aja menos por incapacidade do que por indiferença ou vontade de trapacear. A contravenção já foi despojada de seu caráter sacro pelo sistema de cobrança direta e multa de composição tornando-se um risco aceito e um fonte de despesas gerais.

É lamentável pela exemplaridade, mas preferível às antigas audiências do tribunal de Paris onde ao se chamar um número, respondia-se “presente” logo seguido dum “vinte francos! O próximo”. E assim se resolvia 400 causas em menos de duas horas!

¹³ Lei de 12 de julho de 1905, art. 17. V. também a lei de 10 de julho de 1970, que permite a especialização, em matéria penal, de tribunais de instância mas que esqueceu que um tribunal repressivo, para funcionar, deve ter um ministério público.

Pode-se então conservar o sistema da composição que se efetiva no local por decisão posterior do magistrado que deseja ter em mãos uma solução mais moderna do que a prisão. A prisão só seria aplicada a infrações como a prostituição que desapareceria magicamente por temor do "lucrum cessans" se a reforma introduzisse também o comparecimento ao tribunal nos casos de flagrante delito aplicáveis aos casos de ferimentos e embriaguez. Ao lado das multas introduzir-se-ia a nova pena das "sentenças", feliz criação do direito alemão. O condenado se apresenta de sábado a segunda-feira nos centros, para cumprir sua pena de prisão de forma parcelada, o que o priva de seu fim de semana sem prejudicar seu trabalho e sem macular sua reputação. Talvez seja preciso completar essas sentenças, em alguns casos, com uma agravante do tipo trabalho obrigatório.

Para os casos menos graves poderemos nos contentar com a entrega nos mesmos dias, da carteira de habilitação e do passaporte (pensemos nas férias ensolaradas no exterior) e até mesmo a apreensão provisória do veículo de turismo em locais para carros guindados ou imobilização do mesmo em lugar escolhido pelo delinqüente.

Finalmente, os magistrados poderiam se lembrar da pena complementar de afixação na prefeitura ou imprensa, possibilidade que deveria ser aplicada a todos os casos de contravenção. Essa medida seria sempre facultativa; a inovação

que propomos representaria em si a escolha do juiz como única forma de sanção de infrações primárias ou benignas.

Não pensem que se trata aí de alguma deformação profissional. Nosso propósito é principalmente o de reforçar as penas e chamar a atenção sobre elas e diversificá-las. Como não queremos acreditar na malignidade do homem, pensamos que uma reforma sobre as contravenções pode trazer uma solução à sua impaciência, falta de educação, distração e algumas vezes, má fé . Diversificando as contravenções e adequando-as às condições e meios de vida de nossos contemporâneos podemos esperar uma diminuição do número alarmante de contravenções.

O problema da constatação persistirá. É obvio como escreveu Platão que “ a lei sem magistrado para aplicá-la é como um corpo sem alma” e talvez seja esse, o problema delicado que se colocará num futuro próximo. Perante a diminuição do número de agentes aptos, diminuição que causará uma onda de criminalidade sem precedente. É preciso ainda prestar atenção na criação e utilização de agentes contratados o que acentuou o divórcio entre a população e a polícia. Teria sido melhor oferecer esse serviço de “vigia” a uma empresa privada como foi feito para praças, jardins, mercados e outros “logradouros públicos”.

Para concluir, digamos claramente que recusamos, principalmente no que diz respeito aos transportes, admitir que o estabelecimento dos indícios de culpabilidade seja feito por

simples testemunhos¹⁴. Isso, não só seria instituir a denúncia permanente mas também desconhecer a mentalidade do motorista médio: feroz diante do erro alheio, cego perante o seu próprio.

¹⁴ V. excelente crítica do professor R. Gassin de uma sentença da Corte de Cassação de 28 de julho de 1969, *IR.C.P.*, 1970. I. 16251.

notion des précisions importantes quant à leur éventuelle incidence sur le domaine d'application de l'article 357 du Code pénal. Elle affirme que « si, dans le cadre de ses attributions socio-éducatives, instituées par l'article 379 du Code civil, le juge des enfants croit opportun d'accorder à des personnes déterminées l'autorisation de visiter ou de recevoir un mineur qui fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, cette décision, prise en considération de l'intérêt exclusif du mineur et qui ne revêt aucun caractère juridictionnel, ne peut avoir pour effet de conférer un droit quelconque à son bénéficiaire ».

L'atteinte à la réglementation des rapports entre la personne chargée de la mission de visite et l'enfant, qui est organisée « en dehors des ordonnances et jugements formels » (art. 376-1^o et 379, C. civ.), échappe donc incontestablement à la sanction de l'article 357 du Code pénal.

Les incertitudes sur la notion de garde mettent en relief l'importance de la condition préalable dans le délit de non-représentation d'enfant. Cette importance tient essentiellement à l'interprétation jurisprudentielle de l'infraction qui vise, avant tout, l'atteinte au respect de la décision judiciaire et semble davantage sacrifier le verbe du juge plutôt que protéger les personnes et tout particulièrement l'enfant.

Dans un tel contexte, l'objet de la décision, par sa valorisation implicite, pose un problème. Et, théoriquement à tout le moins, la nécessité de préciser législativement dans l'article 357 du Code pénal la « garde » et les droits qui s'y rattachent s'impose à l'évidence.

Dec. 11

Illustration et défense de la contravention

par Marcel LE CLÈRE
Commissaire divisionnaire aux délégations judiciaires,
Professeur à l'Institut de criminologie
de la Faculté de droit de Paris

Mon propos n'est point de contrefaire Joachim du Bellay qui, licencié de la Faculté de droit de Poitiers, saura sourire, ni d'agacer le malheureux Français attrait devant les tribunaux de police. Mais puisque, pour la seule année 1965, 730 165 d'entre eux y furent condamnés tandis que 2 940 031 autres « bénéficiaient » d'une amende de composition, on calculera facilement que ce mal inévitable touche chaque année 2 citoyens sur 100 et le Parisien apprendra avec quelque amertume que la proportion monte à 19% dans sa bonne ville¹.

Il nous est donc apparu intéressant de chercher dans ces chiffres une physiologie beaucoup plus complète de la criminalité générale réelle. En effet les autres statistiques criminelles concernent moins de 46 Français sur 100 000², alors que la contravention montre la propension réelle à violer la règle sociale et morale. Par ailleurs, la fréquence même des cas n'appelle-t-elle pas une politique criminelle plus raisonnée ?

Sans doute, une bonne part de ces chiffres sanctionne-t-elle les inconvenients d'une vie et d'une ville trop vouées au culte de la déesse Auto. Encore faudrait-il ajouter à cet holocauste le chiffre noir des contraventions qui dépasse certainement la mémoire d'un ordinateur. Combien de contraventions restent en effet impunies : absence d'agents de constatation, abus de classement par relations,

1. Le Tribunal de Paris a rendu 516 582 jugements et donné 2 800 000 avertissements en 1965.

2. Condamnés pour crimes et délits en 1965 : 227 728 dont 41 423 mineurs.

amnistie générale et... embouteillage des parquets, prélude à certains autodafés sur lesquels il ne faut cependant trop compter ? L'O.M.S. donne un aperçu valable de cette petite criminalité cachée : tout conducteur commet une infraction tous les trois kilomètres, tandis que le *Compte général de la justice criminelle* s'alarme en 1967 des chiffres connus : augmentation de 100% en huit ans.

On admettra déjà que les infractions au roulage dénotent plus qu'un fâcheux travers : elles sont mépris d'autrui, bravade de l'infraction, sans-gêne et paresse. Cependant les autres contraventions : voies de fait, outrages à fonctionnaires, détournements de précompte, inobservation de la police des chemins de fer et de la chasse, racolage prostitutionnel, dénoncent plus clairement encore le niveau moral des populations concernées puisqu'elles sont directement transposables en atteintes à l'autorité, à la personne, aux biens et à la morale. L'ivresse enfin chiffre le visage de l'alcoolisme.

Autre avantage à interroger les statistiques de cette délinquance mineure par les peines, mais non par la gravité des conséquences et les répétitions : elles sont assez complètes pour renseigner non seulement sur le nombre effectif des condamnés, mais également sur leur profession, leur âge, leur sexe et le lieu de commission. Enfin, cette étude a été entreprise, avouons-le, dans une perspective de *lege ferenda*. Si on a quelque peu galvaudé les incriminations contraventionnelles, on a manqué d'imagination pour l'échelle des peines. Il serait sans doute de bonne politique criminelle de repenser le problème : tout en évitant une trop forte répression, cause directe du mauvais esprit actuel du Français, on doit s'attacher à l'éducation du public autant qu'à sa correction par des mesures plus éducatives que répressives.

I

LES DONNÉES STATISTIQUES

Les tribunaux de police s'attaquent à cinq classes d'infractions, la classe étant déterminée par le *quantum* de la peine. Dans notre

1. Rapporté par A. Tusch, *Sécurité routière*, 1966, n° 38.

2. Sauf indication contraire, elles concernent l'année 1967 et sont tirées du *Compte général de la justice criminelle*. Les chiffres sont arrondis à la dizaine inférieure.

sélection de contraventions, nous avons intentionnellement retenu celles qui révèlent un propos délibéré : on ne frappe pas sans le vouloir, on ne détourne pas un précompte sans le faire passer sciemment dans son patrimoine, on n'utilise pas un train ou un terrain de chasse sans le savoir, on ne s'offre pas à la fornication sans la désirer. Ainsi se trouve exorcisé l'absence d'élément intentionnel que nombre d'auteurs font ressortir trop vite.

Dans le tableau I, on présente, au regard des infractions, le nombre de condamnés, leur âge, leur sexe et leur profession¹.

On note tout de suite le caractère « combatif » de l'ouvrier, sa propension à tricher pour voyager et les fautes de conduite en automobile. Cette délinquance dépasse de près de 30% l'étiage à laquelle elle devrait se maintenir compte tenu du pourcentage de cette classe par rapport à la population totale. Par contre, le racolage féminin recrute spécialement parmi les ouvrières sans qualification, les employées de maison ou d'hôtel et son homologue masculin parmi ceux de la restauration, de la limonaderie, des étudiants en art dramatique et des employés de bureau.

Le tableau II donne un aperçu sur la nationalité des auteurs. Ici aussi on doit tenir compte de l'importance de la colonie étrangère considérée afin de pondérer le chiffre apparent. Il n'en demeure pas moins que le Nord-Africain et l'Italien gardent le goût du règlement rapide des litiges sur la voie publique et que le premier est un conducteur automobile assez incertain.

TABLEAU II

INFRACTIONS	FRANÇAIS	NORD-AFRICAINS	ESPAGNOLS	ITALIENS
Voies de fait	7 787	772	153	200
Police des chemins de fer ..	3 500	6	74	83
Police de la chasse	3 737	0	0	0
Blessures involontaires	14 470	330	284	297
Ivresse	50 621	0	(1)	(1)

(1) Non indiqué (malheureusement) par le *Compte général*.

Il nous a paru intéressant de dresser le palmarès contraventionnel par départements (tableau III). Il eût été long et fastidieux de les classer tous. Aussi a-t-on préféré procéder à un choix. Conservant les

1. Voir page suivante.

mêmes infractions types, ont été « sélectionnés » six départements fortement urbanisés mais choisis à dessein dans les divers azimuts de l'hexagone, en tenant compte aussi de la composition de la population et de ses activités économiques. A l'inverse, on leur a opposé deux départements de faible densité et restés en majorité ruraux : le Loir-et-Cher et l'Yonne¹.

On relève tout de suite une anomalie criante : peut-être les greffiers d'Aix et de Nancy ont-ils été distraits en n'indiquant pas le nombre de détournements de précompte de leur ressort, mais le ministre des Affaires sociales ou devrait féliciter l'honnêteté scrupuleuse des industriels, commerçants et artisans de la Gironde ou, bien plus sûrement, inviter à plus de sévérité les directeurs des Caisses de sécurité et d'allocations : il est en effet peu vraisemblable qu'il n'y ait eu que dix infractions de ce chef pour un département approchant le million d'habitants. Ici apparaît un intérêt inattendu mais non négligeable de la lecture des statistiques criminelles.

On s'interrogera aussi sur le chiffre anormalement bas des ivresses réprimées dans la Seine, ne battant que d'une tête le Loir-et-Cher. Nos gardiens de la paix ne seraient-ils pas trop enclins à l'indulgence sur ce chapitre ?

Grâce à l'amabilité et à la compétence de M. Gilbert Quéro, chef du ministère public auprès du Tribunal de police de Paris, nous avons pu du moins compléter ce tableau tronqué. De l'étude qu'il a bien voulu nous communiquer, se détachent les observations suivantes : on relève au plus cinq infractions de ce genre et par jour à Paris ; ce qui est très peu compte tenu du nombre d'habitants ; la majorité des coupables ont de trente à quarante ans, les femmes représentent 15% du total. Quant à l'âge et à la profession des condamnés, il est indiqué par le tableau suivant pour 317 contrevenants (275 hommes et 42 femmes).

1. Voir le tableau III page précédente.
2. 161 ans en janvier 1970, 150 en février, 167 en mars.

TABLEAU IV

ÂGE	TOTAL		PROFESSION	TOTAL
	ÂGE	PROFESSION		
— de 20 ans.	4	Etudiants	3	
20 à 30 ans.	84	Fonctionnaires.	16	
30 à 40 ans.	102	Commerçants, artisans	44	
40 à 50 ans.	71	Employés	57	
50 à 60 ans.	30	Manœuvres et ouvriers	128	
+ de 60 ans.	26	Sans profession	84	

Si on passe au département du Nord, les chiffres vérifient l'opinion commune : on y voit beaucoup pour pallier l'absence de soleil alors que le grand département viticole : la Gironde, sait raison garder.

Quant au Rhône, s'il déteste le recours à la violence, il a grande tendance à tricher la S.N.C.F. et à trop apprécier le beaujolais.

On arrive alors à dresser un tableau permettant de comparer la population totale, le nombre des condamnés contraventionnels¹ et d'y mettre en regard, comme baromètre de la répression plus ou moins sévère, le nombre de condamnés à l'emprisonnement contraventionnel.

TABLEAU V

DÉPARTEMENTS	POPULATION TOTALE	DENSITÉ AU KM ²	TOTAL GÉNÉRAL DES CONDAMNÉS	TOTAL DES CONDAMNÉS A L'EMPRISONNEMENT (1)
Bouches-du-Rhône	1 317 000	83	4 486	317
Gironde.	969 000	56	1 027	3
Loir-et-Cher	255 000	77	248	3
Meurthe-et-Moselle	698 000	159	1 288	4
Nord	2 356 000	290	3 160	113
Rhône	1 190 000	92	1 723	26
Seine	5 893 000	705	6 653	246 (2)
Yonne	274 000	47	484	6

(1) Dans le même temps, le nombre des amendes s'est sensiblement accru : 998 860 (1963), 1 550 050 (1965), 1 493 940 (1967).

(2) 208 pour Paris seulement : la moyenne est de 135 condamnations de 10 à 25 jours ; 43 de 30 à 40 jours ; 4 à 60 jours. Cette peine devient moins fréquente : 10 258 en 1963, 7 655 en 1965 et 4 078 en 1967.

1. Ivresse et roulage non compris, le *Compte général* se contentant pour eux d'un dénombrement par Cour d'appel.

Il ne nous échappe point que ces chiffres ne constituent qu'une indication. En effet, pour établir un exact bilan, conviendrait-il de pondérer le chiffre des poursuites par celui des procès-verbaux. Joue d'abord un coefficient de sévérité : tel groupement de gendarmerie se montrera plus répressif que tel autre ; le policier urbain a le coup d'œil complice sur le numéro minéralogique de son concitoyen ; certaines administrations dénoncent ici une infraction qu'elles ignorent là. N'est non plus indifférente la densité de la population. Les études criminologiques ont amplement démontré, d'autre part, la relation certaine entre densité de population et courbe de criminalité de toute nature ; il suffit, *mutatis mutandis*, de se pencher sur le nombre des infractions de roulage par rapport au nombre de véhicules en circulation et au délire des stationnements interdits qu'on sait à l'avance ne pouvoir sanctionner puisque nulle peine, même légère, ne peut être infligée aux constructeurs¹.

Nous tentons cependant la gageure d'établir un classement parmi nos huit départements-témoins². Utilisant la vieille méthode pédagogique des « prix d'excellence » pour n'avantager ou ne désavantager aucun des territoires déjà un peu arbitrairement choisis, nous avons trouvé un indice pondéré valant à la Seine le 1^{er} prix, suivi : du Nord, des Bouches-du-Rhône, du Rhône, de la Meurthe-et-Moselle, de la Gironde, de l'Yonne et du Loir-et-Cher. Nul doute que ce tableau gagnerait à être étendu pour éclairer le zèle des services de police et de gendarmerie selon la méthode des « cartes de criminalité » utilisées depuis trente-cinq ans avec profit par Scotland Yard³.

Il est inquietant, disons-le ici, que le Nord et surtout les Bouches-du-Rhône suivent d'aussi près la Seine (artificiellement découpé en tant que centre urbain en 1968, ce qui faussera les statistiques et les études criminelles). Par contre, le Rhône et la Gironde nous paraissent se cantonner dans une honnête et incoercible moyenne entre population et infraction.

Nous terminerons ce tour statistique par une comparaison entre l'indice des contraventions de toute nature et celui des infractions au roulage. En sachant que de 1960 à 1967 le pare automobile

1. Notamment la simple édition d'une hauteur uniforme des pare-chocs n'a jamais pu être votée dans les innombrables congrès de la circulation de notre obédience, depuis 1951.

2. Voir le tableau VI page suivante.

3. Voir sur ce procédé notre *Manuel de police technique*, Editions Police-Revue, 1967.

TABLEAU VI
CLASSEMENT INDICIAIRE

DÉPARTEMENTS (1)	PAR POPULATION	TOTAL DES CONDAMNÉS	PAR IVRESSES	PAR ROULAGE	PAR VOIES DE FAIT	MOYENNE
Seine	1	1	1	1	2	4
Nord	3	3	2	4	1	7
Bouches-du-Rhône	4	4	4	3	3	9
Rhône	6	5	3	3	3	13
Meurthe-et-Moselle	8	4	2	3	5	15
Gironde	15	5	3	3	6	16
Yonne	63	6	5	3	4	23
Loir-et-Cher	65	1	8	7	8	24

(1) On a substitué volontairement ici l'ordre prioritaire à l'ordre alphabétique.

français ne s'est accru que de 12%, on mesure mieux les folles hécatombes du dimanche qui sont le tribut le plus voyant des fautes de conduite et de la vitesse tapageuse à laquelle poussent les constructeurs et clientèle.

TABLEAU VII

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Contraventions de toute nature .	100	108	105	109	114	123	116	124
Contraventions de roulage	100	126	141	147	165	182	172 (1)	219

(1) Chiffre en réalité faussé par l'amnistie présidentielle consécutive à l'élection de 1965.

II

LES ENSEIGNEMENTS

Nous pensons avoir suffisamment démontré que la contravention offre la meilleure documentation, non seulement statistique, mais surtout figurée sur la vie quotidienne, l'altruisme et le civisme d'un peuple, d'une région ou d'une profession. Sans doute s'agit-il d'une petite criminalité mais combien répétée ! On constate ainsi le taux excessif de la consommation d'alcool, le nombre élevé de rixes, l'acceptation étourdie des risques automobiles.

Mais comment peut-on croire qu'il suffise d'aggraver les peines traditionnelles pour abaisser les chiffres ? Il y a beau temps que la prison n'est plus intimidante en France et, par ailleurs, qu'elle ne sanctionne pratiquement plus — et nous ne le regrettons pas — les infractions de police¹.

Comme le souligne pertinemment A. Mellor², la réforme de 1959 est allée à l'encontre des idées nouvelles qui recommandent à juste titre la substitution de la mesure de sûreté à la peine. Beaucoup plus grave encore apparaît l'article 34 de la Constitution qui, faisant bon marché du grand principe des Droits de l'homme, par une hypocrite

1. Seulement 4 078 en 1967.

2. *Les contraventions... après la réforme judiciaire*, Paris, 1959.

prétention, a décidé que la détermination des contraventions n'exigeait plus la décision du législateur, s'en remettant aux administrations dont on connaît la tendance à multiplier les textes et... les sanctions.

Du moins, pourrait-on demander au législateur et à ses conseillers patentés un effort d'imagination en introduisant la procédure de flagrant délit au tribunal de police ? Ne serait-ce, par exemple, que pour les racolages. Ceci permettrait un nettoyage rapide de la rue et un manque à gagner immédiat pour les proxénètes alors que la citation ne touche à l'heure actuelle qu'une fois sur sept les contrevenants. La même procédure flagrante pourrait être étendue aux blessures involontaires consécutives aux accidents de circulation ; l'auteur qui comparaitrait à chaud réaliserait mieux le dommage causé, ergoterait moins sur son apparente raison et remettrait immédiatement son permis, ce qui lui éviterait une récidive prochaine.

Il est vrai qu'ici le ministère de l'Intérieur peut avoir mauvaise conscience. Arguant que ses commissaires étaient trop pris par leurs autres tâches, il a obtenu par l'ordonnance du 4 juin 1960 que le jugement des contraventions de cinquième classe, dévolu aux seuls commissaires en 1959, fasse intervenir le procureur de la République, ce qui a scindé l'unité du ministère public. Il eût cependant suffi de prévoir, comme à Paris¹, des commissaires spécialisés, ce qui eût offert l'avantage d'une action cohérente — à l'échelon départemental. Ces fonctionnaires créés à peu de frais tiendraient des audiences foraines, centraliseraient les fichiers de récidive et acquerraient une compétence et un lustre certains.

C'est également l'occasion de revenir sur la nature des peines. Dans nombre de cas, on peut admettre que le coupable contraventionnel agit moins par défaillance de conscience que par insouciance ou même par coquetterie de tricher. On a déjà, par le système de la perception directe et par l'instauration de l'amende de composition, désacralisé la contravention, devenue désormais un risque accepté, un élément de frais généraux. C'est regrettable pour l'exemplarité, mais c'est préférable à ces anciennes audiences du Tribunal de Paris où, à l'appel du numéro, répondait un « présent », ponctué aussitôt

1. Loi du 12 juillet 1905, art. 17. Voir aussi la loi du 10 juillet 1970, qui permet bien la spécialisation, en matière pénale, de tribunaux d'instance mais qui a oublié qu'un tribunal répressif, pour fonctionner, doit comporter un ministère public.

d'un : « Vingt francs ! Au suivant ! » ; on « évacuait » ainsi quatre cents causes en moins de deux heures !

On peut donc laisser subsister le système de la composition, qu'elle ait lieu sur place ou par décision ultérieure du magistrat. Mais celui-ci souhaite de disposer d'une médication plus moderne que l'emprisonnement. Celui-ci ne devrait s'appliquer qu'aux infractions de racolage ; elles disparaîtraient alors magiquement par la crainte du *lucrum cessans* si cette réforme se conjugue avec l'introduction d'une conduite à l'audience en flagrant délit, applicables peut-être aussi aux blessures et à l'ivresse.

Mais à côté des amendes, on introduirait la nouvelle peine des « arrêts », heureuse création du droit allemand. Le condamné se présente du samedi au lundi dans des centres, y purgeant ainsi par fractions sa peine d'emprisonnement, ce qui le prive de son week-end mais n'entrave ni sa vie professionnelle, ni n'entache sa réputation. Peut-être faudrait-il assortir ces arrêts en certains cas d'une aggravation par une obligation au travail. Pour des affaires mineures on se contenterait de la remise, aux mêmes jours, du permis de conduire et du passeport (songeons aux vacances ensoleillées à l'étranger), voire du dépôt provisoire en fourrière du véhicule de tourisme ou de son immobilisation au lieu choisi par le délinquant.

Enfin pourrait être rappelé aux magistrats tant du siège que du parquet la peine complémentaire de l'affichage en mairie ou par voie de presse, dont la possibilité devrait être étendue à tous les cas de contraventions, étant entendu par contre que cette mesure resterait toujours facultative et, innovation que nous proposons, constituerait en elle-même au choix du juge la seule sanction d'infractions primaires ou bénignes.

Qu'on nous fasse la grâce de ne point croire à une déformation professionnelle ! Notre propos vise tout le contraire d'un renforcement des peines. Il tend bien plutôt à leur étalement et à leur diversité. Refusant de croire à la malignité résolue de l'homme, nous pensons qu'une réforme de la contravention peut apporter une solution à son énervement, son sans-gêne, son étourderie et parfois à sa mauvaise foi. C'est en diversifiant la répression, en la rapprochant des conditions et des modes de vie de nos contemporains qu'on peut espérer une diminution du chiffre alarmant des contraventions.

Restera le problème de leur constatation : il est évident, comme

l'écrivait Platon, que « la loi sans un magistrat pour l'appliquer est un corps sans âme » et c'est peut-être ici le problème délicat qui se posera dans un proche avenir devant les effectifs amenés d'agents de constatations, amenuisement qui prépare une vague de criminalité sans précédent. Encore faut-il faire des réserves sur la création et l'utilisation d'agents contractuels qui ont accentué sans conteste le divorce entre la population et sa police. Il eût été préférable d'affermir ce service de « garde-places » à une entreprise privée comme on le fait pour les chaises de square, emplacements de marché et autres « commodités ».

Et, pour conclure, disons net tout de suite que nous nous refusons, notamment en matière de roulage, à admettre l'établissement des charges par simples témoignages¹. Ce serait non seulement instituer la délation permanente mais mal connaître aussi la mentalité du conducteur moyen : féroce pour la faute d'autrui, aveugle pour la sienne propre.

1. Voir l'excellente critique par le professeur R. Gassin d'un arrêt de la Cour de cassation du 28 juillet 1969, *J.C.P.*, 1970.I.16251.

JULGAMENTO DAS CONTRAVENÇÕES

Capítulo I - COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE POLÍCIA

Art. 521 O Tribunal de Polícia é competente para julgar contravenções.

(Lei nº 92-1336 de 16 de dezembro de 1992) "Contravenções são infrações que a lei pune com uma pena de multa que não exceda 20.000 F" - As disposições da lei nº 92-1336 de 16 de dezembro de 1992 entraram em vigor em 1º de março de 1994.

Quanto aos agentes diplomáticos e funcionários consulares, v. nota, art.231.

TOM : 805 e 848 s. - Mayotte : 877 s. e 895 s. - Saint Pierre - et - Miquelon: 904 e 930 s.

Art. 522 (Lei nº 83-466 de 10 de jun. 1983) "É competente o tribunal de polícia do lugar em que se consumar a contravenção ou da constatação da contravenção ou do domicílio do acusado."

"É igualmente competente o tribunal de polícia da sede da empresa detentora do veículo em caso de contravenção, no

que diz respeito às regras relativas ao carregamento ou equipamento do veículo, às condições de trabalho nos transportes rodoviários e à coordenação dos transportes. "

Os artigos 383 a 387 são aplicáveis ao julgamento das infrações de competência do tribunal de polícia - Pr. pen. C. 662 e C.663.

V. L. nº 72-1138 de 22 de dezembro de 1972 relativa à competência territorial do ministério público e jurisdições repressivas de certos aeroportos, supra, ss. Art. 382.

1 - Lugar em que se consumar a contravenção ... O tribunal de polícia do lugar em que se consumar a contravenção é competente para julgar contravenções cometidas mesmo fora de sua alçada. Crim. 17 out. 1978 : *Bul. Crim.* nº 274, D. 1979. IR. 102.

2 - A contravenção de injúria ou difamação não pública, através de correspondência enviada de um lugar a outro, se produz no local em que a correspondência é recebida por seu destinatário, conseqüentemente, o mero tribunal de polícia do local em que reside o destinatário é competente para julgá-la. Crim. 10 jul. 1913. DP 1915. 1.80.

3 - Lugar de constatação. O lugar de constatação considerado para determinar a competência do tribunal de polícia é aquele

em que as contravenções foram materialmente constatadas e não em que os resultados do inquérito foram centralizados, conferidos e analisados. Crim. 29 out. 1998 : *Bul. Crim.* n° 282.

4 - Contravenções rodoviárias. Segundo o art. 522, al.2, C. Pr. Pen., o julgamento das contravenções quanto às regras relativas ao carregamento ou equipamento de um veículo, às condições de trabalho nos transportes rodoviários ou à coordenação dos transportes é atribuído não somente ao tribunal de polícia da sede da empresa detentora do veículo, mas também ao tribunal de polícia do lugar em que se consumar a contravenção ou da constatação da contravenção ou do domicílio do acusado. Crim. 10 novembro 1992: *Bul. Crim.* n° 369; Dr. penal abr. 1993, n° 97, obs. Maron. Essas disposições são limitativas. Crim. 27 jun. 1995: *Bul. Crim.* n° 237.

5- Exceção de incompetência territorial. Resultado da combinação dos arts. 522 e 385. Perante o tribunal de polícia as exceções derivadas da nulidade da citação devem, sob pena de prescrição, ser apresentadas antes de qualquer defesa à considerar. Crim. 10. de fevereiro 1968: *Bul. Crim.* n° 36.

6- A exceção de incompetência territorial é de ordem pública e pode ser suscitada pela primeira vez diante da Corte de

Cassação. Crim. 8 março 1961: *Bul.Crim.* n. 145. 4 jan. 1978:

ib.

nº 6.

Art. 523 O Tribunal de polícia é constituído pelo juiz do tribunal de instância, um oficial do ministério público e um escrevente. - Pr. pen. C.664.

Saint - Pierre - et Miquelon : 930.

R.p.v. Tribunais, por Tribellac - Aguiton.

Capítulo II - PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO

(L. nº 72-5 de 3 janeiro 1972)

Bibl. Pradel, D.1972. Cron.153 - Doll, Gaz. Pal. 1972.1.

Dout.114 - Lorentz e Volff, ib.1972.1.Dout. 274 e 1972.2. Dout.499.

Mayer - Jack, JCP 1972. II. 2456.

ART. 524 (L. nº 72-5 de 3 janeiro 1972) Qualquer contravenção de polícia, mesmo que se trate de um de caso de reincidência, pode ser submetida ao procedimento simplificado previsto no presente capítulo.

Esse procedimento não é aplicável :

1º Caso a contravenção seja prevista no código do trabalho.

2º Caso o acusado (L. n. 92 - 1336 de 16 dezembro 1992) "autor de contravenção de quinta classe", seja menor de 18 anos no dia da infração - As disposições da lei nº 92-1336 de 16 de dezembro de 1992 entraram em vigor em 1º de março 1994.

Esse procedimento não pode mais ser seguido quando a vítima do dano causado pela contravenção mandar citar diretamente o acusado antes que tenha sido dado o despacho previsto no art. 525.

V. infra, C. Pr. pen. Art. R. 42 a R. 50.

REP. PEN. vº. Multa, BERTHÉAS.

Como o procedimento simplificado previsto no art. 524 s. C. Pr. pen. se reveste de caráter subsidiário e facultativo até a expiração do prazo de recurso da execução do despacho penal, o ministério público reserva-se o direito de rejeitá-lo e recorrer ao procedimento de direito comum.

Crim. 3 fevereiro 1993 : *Bul crim.* nº 41, Dr. Pen.1998.

Cron. 14 por Lesclous e Marsat.

Art. 525 (L. nº 72-5 de 3 janeiro 1972) O ministério público que escolhe o procedimento simplificado envia ao juiz do tribunal de polícia os autos da ação e requisições.

O juiz decide sem debate prévio, através de um despacho penal, seja por ordem de dispensa, condenação a multa (L. nº

99-515 de 23 junho 1999) " ou, se for o caso, por uma ou várias penas complementares incorridas".

Estimando que um debate contraditório seja útil (revogado pela L. nº 99-515 de 23 junho 1999) "ou que outras sanções devam ser eventualmente pronunciadas", o juiz envia o processo para o ministério público para que se proceda segundo as formas do direito ordinário.

Art. 526 (L. nº 93-2 de 4 janeiro 1993) O despacho conterà nome, data , local de nascimento, domicílio do acusado, qualificação legal, data e local do fato imputado, informações breves sobre textos aplicáveis e em caso de condenação, o valor da multa e duração da prisão - A lei de entrada em vigor do novo Código Penal, nº 92- 1336 de 16 dezembro 1992, aplicável em 1º março 1994 modificando o art.526 C. Pr. pen., na sua redação anterior à lei de 4 de janeiro de 1993 prevê a supressão das palavras: "duração da prisão" (art. 45 da lei).

O juiz não precisa justificar o despacho penal.

Art. 527 (L. nº 93-2 de 4 de janeiro 1993). O ministério público pode, nos dez dias posteriores ao despacho, recorrer da execução através de declaração feita ao escrevente do tribunal.

Caso o ministério público não recorra até a expiração do prazo previsto na alínea precedente, o despacho penal é notificado ao acusado através de carta registrada com pedido de aviso de recebimento e cumprido segundo regras previstas no presente código para execução dos julgamentos de polícia.

O acusado pode, no prazo de trinta dias, a contar da data de envio da carta, recorrer da decisão.

Na falta de pagamento ou recurso dentro do prazo acima, a multa e o direito fixo de procedimento são exigíveis.

No entanto, caso não conste do aviso de recebimento que o acusado recebeu a carta de notificação, o recurso continua receptível até a expiração do prazo de trinta dias a partir da data em que o interessado tomou conhecimento da condenação por uma ação de execução ou do prazo ou forma de recurso que lhe é oferecida.

A Fazenda pública cancela a cobrança a partir do recebimento do aviso do cartório sobre o recurso contra o despacho penal.

V. *Infra*, C. Pr. pen., art. R 42 a R 50.

TOM: 849 - Mayotte: 895 s.

1- Para o cálculo do prazo previsto no art. 527, al. 3, o dia de envio da carta registrada previsto na al. 2 do mesmo artigo deve ser desconsiderado. Crim. 23 junho 1987: *Bul. Crim.* n° 262.

2- Incorre em anulação a sentença que declara como tardio o recurso interposto pelo acusado, mais de 30 dias após o envio da carta registrada. Não tendo a carta chegado às mãos do interessado, o prazo de recurso só começará a correr a partir do aviso da Fazenda, primeiro ato de execução. Crim. 27 ab. 1994: *Bul. Crim.* n° 153.

Circular geral - C- 527 (Circ. 1º março 1993) O art. 527 descreve o procedimento de execução de um despacho penal e admite o direito a recurso do ministério público e do acusado.

1 - O ministério público tem o direito de recorrer do despacho penal no prazo de dez dias a contar da data da sua assinatura.

Caso o oficial do ministério público não recorra no prazo, o despacho é notificado ao acusado por carta registrada com aviso de recebimento. A lei de 4 janeiro 1993 determina que o despacho penal seja executado segundo regras de execução de julgamentos de polícia.

O acusado dispõe de um prazo de 30 dias a contar da data do envio da carta registrada para entrar com recurso. Pode também agir imediatamente quitando a multa à qual foi condenado diretamente ao representante da Fazenda, nos trinta dias a contar da data de envio da dita carta.

2- Caso o acusado não pague ou entre com recurso no prazo de trinta dias, o despacho penal adquire força de coisa julgada e pode ser submetido à execução forçada como qualquer julgamento repressivo já que mais nenhuma via de recurso estará aberta.

Desde então, as quantias são sujeitas à cobrança.

Na realidade, o legislador não deseja que uma atitude passiva do acusado bloqueie o procedimento simplificado e obrigue a justiça a encarregar um tribunal de polícia de examinar o caso segundo o procedimento ordinário.

No entanto, para garantir ao interessado a proteção eficaz de seus direitos, o legislador prevê que caso a leitura do aviso de recebimento não permita determinar que o acusado realmente recebeu o despacho penal, ele poderá recorrer da decisão em um novo prazo de trinta dias - e não mais de dez dias como era o caso antes da lei de 4 de janeiro de 1993 - a contar do momento em que tomou conhecimento da condenação e das formas de recurso que lhes são abertas.

Mas, a lei de 4 de janeiro de 1993 quis igualmente aprimorar a informação do representante da Fazenda quanto aos recursos impetrados, para evitar qualquer manobra de cobrança inútil, prevendo que a cobrança somente é cancelada por ocasião do recebimento do aviso de recurso do despacho penal pelo representante. O escrevente deve conseqüentemente informá-lo sobre qualquer recurso impetrado contra uma decisão penal.

Art. 528 (L. nº 72-5 de 3 janeiro 1972). Em caso de recurso impetrado pelo ministério público ou pelo acusado, o caso é levado à audiência do tribunal de polícia nas formas do procedimento ordinário. A sentença dada à revelia sobre recurso do acusado, não será mais passível de recurso.

Até a abertura dos debates, o acusado pode renunciar expressamente ao recurso. O despacho penal readquire sua força executória e um novo recurso é inadmissível.

Art. 528-1 (L. nº 72-5 de 3 janeiro 1972) . Qualquer despacho penal contra a qual não foi impetrado recurso tem os efeitos de sentença com força de coisa julgada.

No entanto, não tem autoridade de coisa julgada no que diz respeito à ação civil de reparação de danos causados pela infração.

O despacho penal pronunciado segundo os art.524 s. C. Pr. pen., considerado definitivo, não tem autoridade de coisa julgada no que diz respeito à ação civil de reparação de danos causados pela infração. O tribunal de polícia continua competente para decidir sobre a ação civil,

mesmo que o despacho penal torne-se definitivo. Crim.3 fevereiro 1998: *Bul. Crim.* n° 41.

Art.528-2 (L. n° 72-5 de 3 janeiro de 1972). As disposições do presente capítulo não anulam o direito da parte lesada de citar diretamente o contraventor diante do tribunal de policia, nas condições previstas pelo presente código.

Quando a citação é entregue após despacho penal pronunciado sobre os mesmos fatos, o tribunal de policia decide :

Sobre a ação pública e interesses civis se o despacho penal foi sujeito a recurso nos prazos previstos no art.527 ou no máximo até a abertura dos debates.

Sobre interesses civis, só se nenhum recurso foi impetrado ou se o acusado declarou expressamente ou no máximo até a abertura dos debates, renunciar ao recurso ou direito a recurso. Da mesma maneira se o despacho penal foi passível de pagamento voluntário.

V. infra, C. Pr. pen, art. R.42 a R 50 - V.Circ.30 jun.1972 (D e BLD 1972.343).

CAPÍTULO II BIS PROCEDIMENTO DA MULTA PREFIXADA

(L. n° 85-1407 de 30 dez. 1985)

R.p. v° Multa, Berthéas

Bibl ▶ (Combaldieu, J.C.P. 1967. I. 2096 - Le Clère, Rev. sc. crim. 1970. 591. - Le Page Sez nec, Rev. sc. crim. 1996. 839.

1°) Disposições aplicáveis a certas contravenções (L. n° 99-515 de 23 jun. 1999).

(L. n° 85 - 1407 de 30 dez. 1985; L. n° 89-469 de 10 de jul. 1989)

Art. 529 (L. n° 99-515 de 23 de jun. 1999) “Para contravenções das quatro primeiras classes cuja lista está definida por decreto do Conselho do Estado”, (L. n° 85-1407 de 30 de dez. de 1985) a ação pública é extinta com o pagamento da multa prefixada, possibilidade excluída na aplicação das regras de reincidência. - As disposições da presente alínea segundo redação da lei n° 99-515 de 23 de jun. 1999, entrarão em vigor na data de publicação do decreto do Conselho de Estado. (L. n° 99- 515 de 23 de jun. 1999, art. 9 - IV).

Entretanto, o procedimento de multa prefixada não é aplicável caso várias infrações sejam constatadas simultaneamente e uma delas não seja passível de multa prefixada.

V. infra, art. R. 49 s.

Qualquer referência feita nos textos em vigor sobre a multa penal fixa deve, a contar de 1 ° de out. 1986, ser entendida como feita sobre multa prefixada majorada (L. n° 85 - 1407 de 30 de dez. 1985, art. 89 e 94).

O procedimento previsto nos artigos. 529 a 529-2 e 530 a 530-2 C. Pr. pen. é aplicável às contravenções das quatro primeiras classes que dizem respeito aos bosques, florestas, terrenos a reflorestar, punidos somente com uma pena de multa e enumeradas a seguir:

- a) Contravenções reprimidas pelo Código Florestal em matéria de proteção contra incêndio, introdução de veículos, animais, animais de carga ou montaria e infrações às regras editadas em aplicação de al. 2 art. L. 133-1C. for.;

- b) Contravenções determinadas pelo Código Penal em matéria de depósito ou abandono de coisas, lixo, detritos (C. for., art. 25, C. rur e for)

... infrações em matéria de cativeiro, utilização ou divagação de animais regulamentadas pelo Código Rural e Código Penal. (C. rur., art. 211-8, 213-2 e 276-11, C. rur. e for.)

... contravenções em matéria de disposições quanto à aplicação da lei sobre o ar e utilização racional de energia (L. n° 96-1236 de 30 de dez 1996, art. 36. C. meio-ambiente).

TOM : 850. - Mayotte : 877.

Art. 529-1 (L. n° 85-1407 de 30 de dez 1985) - O valor da multa prefixada pode ser pago ao agente que lavrou o auto no momento da constatação da contravenção, junto ao serviço indicado no aviso da contravenção nos 30 dias seguintes à constatação da infração ou se o aviso foi enviado posteriormente ao interessado, nos trinta dias seguintes ao envio.

Art. 529-2 (L. n ° 85-1407 de dez 1985) No prazo previsto pelo art. precedente, o contraventor deve pagar o valor da multa prefixada ou redigir no mesmo prazo uma petição solicitando sua isenção junto ao serviço indicado no aviso da contravenção. Essa petição é transmitida ao ministério público

Na falta de pagamento ou de petição apresentada no prazo de 30 dias, a multa prefixada é majorada de pleno direito e cobrada em proveito da Fazenda Pública, em virtude do título executório do ministério público.

1- O juiz de polícia não é obrigado a responder aos pedidos e exceções invocados pelo acusado em sua petição ao Ministério Público e não reiterados por conclusões diante do tribunal. Crim. 16 nov. 1992: *Bul. Crim.* n ° 377. 18 de jun. 1997: *ibid.* n ° 246.

2- Resultado da combinação dos arts. L. 21-1 c. rodov. e 529-2 C.Pr.pen. Em caso de ações por infração às regras de estacionamento pago dirigidas contra o proprietário do veículo, esse último deve indicar a identidade do verdadeiro usuário do veículo por ocasião da

reclamação. Crim. 23 out. 1991: Gaz. Pal. 1992. 1. 286, obs. Doucet.
27 de jan. 1993: Dr. pen. jul. 1993, n° 161, obs. J. -H. Robert.

2º) Disposições aplicáveis para certas infrações à polícia dos serviços públicos de transportes terrestres.

(L. n° 85-1407 de 30 de dez. 1985)

Art. 529-3 (L. n° 85-1407 de 30 de dez. 1985) Para as contravenções das quatro primeiras classes dos serviços públicos de transportes ferroviários e serviços de transporte públicos de pessoas regulares e especiais constatadas pela polícia, por agentes habilitados do empresário, a ação pública é extinta, por violação ao art. 521 do presente código, ou transação entre o empresário e o contraventor.

Entretanto, as disposições da alínea precedente não são aplicáveis quando várias infrações são constatadas simultaneamente e caso uma delas não seja passível de transação.

Quanto ao auto de infração feito pelo agente do empresário, V. Arr. 1° out. 1986 (JO 28 out)
TOM: 804 - Mayotte : 877.

Art. 529-4 (L. n° 85-1407 de 30 de dez. 1985) A transação é realizada através do pagamento de indenização prefixada feito ao empresário e, se for o caso, do valor devido a título de transporte.

Esse pagamento é efetuado:

1- ou no momento da constatação da infração, diretamente nas mãos do agente do empresário.

2- ou (L. nº 93-2 de 4 de jan. 1993) “dentro de um prazo de dois meses” a contar da constatação da infração, junto ao departamento do empresário indicado na proposta de transação;

neste último caso, acrescenta-se aos valores devidos o montante das custas do processo.

Na falta de pagamento imediato, o representante do empresário está autorizado a anotar o nome e endereço do contraventor; se necessário, pode requerer a assistência de um militar ou agente da polícia judiciária.

O montante da indenização prefixada e, se for o caso, as custas processuais são devidos ao empresário.

(L. nº 99- 291 de 15 abr. 1999) “II. – Na falta de pagamento imediato e direto, os agentes do empresário estão autorizados a anotar a identidade e domicílio do contraventor, desde que possuam autorização do Procurador da República, estejam sob juramento e somente ao fazerem o controle da existência e validade dos bilhetes de transporte dos viajantes.

“Caso o contraventor se negue ou se encontre impossibilitado de provar sua identidade, o agente do empresário adverte imediatamente qualquer oficial da polícia judiciária da polícia nacional ou polícia militar nacional

competente, que possa ordenar que o contraventor se apresente imediatamente. Sem essa ordem, o agente do empresário não pode reter o contraventor. Caso o oficial da polícia judiciária mencionado decida fazer a verificação de identidade, nas condições previstas no art. 78.3, o prazo previsto na terceira alínea desse artigo corre a partir da anotação da identidade.”

“Finaliza-se imediatamente o procedimento previsto na alínea precedente se o contraventor efetuar o pagamento da indenização prefixada.”

“III. – As condições de aplicação do II do presente artigo são estabelecidas por decreto do Conselho de Estado. Esse decreto estabelece sobretudo as condições segundo as quais os agentes do empresário devem, às expensas desse último, seguir uma formação específica para poder obter a permissão concedida pelo procurador da República. Define também as condições em que o representante do Estado aprova o organismo a que o empresário recorre para garantir os controles precitados e os meios de coordenação e transmissão de informação entre o empresário e a polícia ou polícia militar.”

Quanto à polícia ferroviária, V.L. 15 julho 1845, art. 23, C. pen.

Circular geral - C.529-4 (Circ. 1º março 1993) O artigo 529-4 prevê, para algumas infrações à polícia dos serviços públicos de transportes terrestres, que uma transação - que extingue a ação pública - pode se

feita entre o contraventor e o empresário, por meio de pagamento de uma indenização prefixada.

Essa transação pode ser feita por ocasião da constatação da contravenção ou dentro de um prazo de dois meses a contar do dia da constatação da contravenção. Se o pagamento da indenização não é imediato, um auto de infração é lavrado pelo agente juramentado do empresário, habilitado para solicitar o nome e endereço do contraventor.

Um prazo de dois meses substituiu o anterior de quatro meses previsto pela lei de 4 de janeiro de 1993, afim de acelerar a cobrança das somas devidas, e também ao pequeno número de contraventores que efetuavam o pagamento nos dois últimos meses do período transacional.

Em caso de pagamento adiado, a indenização prefixada é a mesma do pagamento imediato, acrescida das custas de constituição do processo.

Art. 529-5 (L. nº 85-1407 de 30 dez. 1985) No prazo previsto pelo artigo precedente, o contraventor deve pagar o montante das somas devidas a título de transação, a menos que formule (L. nº 93-2 de 4 de jan.1993) "em um prazo de dois meses" a contar da constatação da infração, uma reclamação ao departamento do empresário. A reclamação acompanhada do auto de infração é remetida ao ministério público.

Na falta de pagamento ou reclamação (L. nº 93-2 de 4 de jan. 1993) "no prazo de dois meses", o auto de infração é remetido pelo empresário ao ministério público e o contraventor torna-se devedor de pleno direito de uma multa majorada cobrada pela Fazenda pública em virtude de título executório do ministério público.

Sobre o procedimento de multa prefixada e inventário de infrações relativas aos transportes ferroviários e rodoviários, V.Circ.Crim. 87-15 M de 27 jul.1987 (BOMJ nº 27, p. 100);... o tratamento das infrações ferroviárias, V. Circ. Crim. 88-02 M de 1º fev. 1988 (BOMJ nº 29, p. 86)

V. Dec. nº 730 de 22 mar. 1942, art. 80-4 a 80-8, Dec. nº86-1045 de 18 set. 1986 (JO 19 set.). - C. pen.

Circular geral – C. 529-5 (Circ. 1º março 1993) O artigo 529-5 modificado pelo artigo 153 da lei de 04 de janeiro de 1983 prevê um recurso contra indenização transacional aplicável a certas infrações à polícia dos serviços públicos.

No prazo de dois meses, a contar da constatação da infração prevista no artigo 529-4, o contraventor pode formular uma reclamação junto ao empresário.

Nesse caso, o auto de infração é transmitido ao ministério público.

Na falta de reclamação ou pagamento no prazo de dois meses, um novo título é emitido com força executória pelo ministério público.

A soma devida é uma multa prefixada majorada que é cobrada pela Fazenda pública.

II – *BIS* DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS A CERTAS INFRAÇÕES DO CÓDIGO RODOVIÁRIO.

(L. nº 89-469 de 10 de julho de 1989)

Art. 529-6 (Revogada pela L. nº 99-515 de 23 de junho de 1999) a contar da data de publicação de decreto previsto na alínea 1ª do artigo 529 C. Pr. pen. (L. nº89-469 de 10 de julho de 1989) “Para as contravenções das quatro primeiras classes do Código Rodoviário sancionadas com simples pena de multa, ocasionando ou não perda de pontos na carteira de habilitação, a ação pública é extinta pelo pagamento da multa prefixada (procedimento que não é permitido nos casos de reincidência). “Entretanto, o procedimento de multa prefixada não é aplicável se várias infrações forem constatadas simultaneamente e uma delas não for passível de multa prefixada.

V. infra, art. R. 49-9 s.

TOM: 804. – Mayotte: 877.

Art. 529.7 (L. nº 89-469 de 10 de julho 1989) Para contravenções do Código Rodoviário de segunda, terceira e quarta classe (L. nº 99-515 de 23 junho de 1999) “cuja lista é determinada pelo decreto de Conselho de Estado” [antiga redação: “previstas pelo art. 529-6”], exceto as relativas a estacionamento, a multa prefixada é minorada se o contraventor efetua o pagamento nas condições previstas no art. 529-8. - Entrada em vigor na data de publicação do decreto de Conselho de Estado previsto na alínea 1ª do art. 529 C. pr. pen. (L. nº 99-515 de 23 junho 1999, art. 9-IV).

Art. 529-8 (L. n° 89-469 de 10 julho 1989) O montante da multa prefixada pode ser pago ao agente que autuou por ocasião da constatação da infração, ou dentro do prazo de 3 dias a contar da constatação de infração ou, caso o aviso seja enviado posteriormente ao interessado, nos sete dias seguintes ao envio. Em caso de não pagamento da multa prefixada minorada nas condições previstas acima, o contraventor continua devedor da multa prefixada.

Art. 529-9 (L. n° 89-469 de 10 julho de 1989) A multa prefixada deve ser quitada antes da expiração do período de 30 dias seguintes à constatação da infração ou ao envio do aviso de contravenção.

As disposições do art. 529-2 relativas ao pedido de isenção e majoração são aplicáveis de pleno direito.

III – DISPOSIÇÕES COMUNS

(L. n° 85-1407 de 30 de dezembro 1985)

Art. 530 (L. n° 93.2 de 4 de janeiro de 1993). O título mencionado na segunda alínea do artigo 529-2 ou segunda alínea do art. 529-5 é executado de acordo com regras previstas no presente código para execução de decisões de polícia. A prescrição da pena começa a correr a contar da

assinatura do título executório do ministério público, que pode ser individual ou coletivo.

Nos trinta dias depois do envio do aviso que solicita o pagamento da multa prefixada majorada, o interessado pode fazer uma contestação justificada ao ministério público com intuito de anular o título executório referente à multa contestada. Essa reclamação mantém-se procedente até que a pena seja prescrita, caso não seja proveniente de ato de execução ou qualquer outro meio de prova que demonstre que o interessado teve conhecimento da multa prefixada majorada.

A reclamação deve estar acompanhada do aviso correspondente à multa prefixada majorada.

Mayotte. 877.

A reclamação do contraventor tem como consequência, a contar do recebimento pelo ministério público, a de abrir um novo prazo de prescrição da ação pública, bastando que uma manifestação na ação, como uma ordem com fins de citação, dirigida a um oficial de justiça, intervenha no prazo de um ano. Crim. 11 de junho 1992: *Bul. Crim.* n° 231. 06 de outubro 1993: *Gaz. Pal.* 1994. 1.14.

Circular geral - C. 530 (Circ. 1° março 1993) O artigo 530 determina as condições de execução dos títulos executórios obrigando os contraventores a pagarem uma multa prefixada majorada.

Em virtude da primeira alínea desse artigo, o título é convertido para executório pelo ministério público – caso o contraventor não quite a multa ou a indenização prefixada nos prazos legais – torna-se sujeito

a execução de acordo com regras previstas de execução das decisões de polícia (art. 707 e seguintes do presente código).

Essa alínea determina também, desde a lei de 04 janeiro 1993, que a prescrição da pena começa a correr a contar da assinatura do título executório que pode ser individual ou coletivo.

Alguns tribunais haviam, na realidade, negado o caráter executório na fase de recapitulação dos títulos de cobrança, visado anteriormente por essa alínea.

As segunda e terceira alíneas desse artigo determinam em quais condições o contraventor pode formular uma reclamação quando lhe for solicitado o pagamento da multa prefixada majorada.

Ela deve ser feita no prazo de 30 dias a contar da data do envio do aviso solicitando o pagamento da soma devida; esse prazo substitui o de 10 dias previstos antes da lei de 04 de janeiro 1993 referido mais acima.

Essa reclamação anula o título executório emitido contra o contraventor.

No entanto, para evitar os recursos dilatatórios, a lei determina que o título executório só é anulado no que diz respeito à multa contestada.

Além disso, as alíneas 2 e 3 requerem que a reivindicação seja justificada e acompanhada do aviso correspondente à multa contestada, introduzindo, assim, na parte legislativa do código duas disposições descritas até aqui na parte regulamentar (art. R. 49-8 do presente código).

Art. 530-1 (L. nº 93 de 04 janeiro 1993) – “Diante da petição feita com base na primeira alínea do art. 529-2, ou da contestação com base na primeira alínea do art. 529-5, ou da reclamação com base na segunda alínea do art. 530, o

ministério público pode abdicar da demanda ou proceder conforme art. 524 a 528-2 ou art. 531 e seguintes, ou avisar o interessado sobre a improcedência da reclamação não justificada ou não acompanhada de aviso.

(L. nº 85-1407 de 30 de dezembro 1985) Em caso de condenação, a multa infligida não pode ser inferior ao montante da multa ou indenização prefixada nos casos previstos pela primeira alínea no artigo 529-2 e primeira alínea do art. 529-5, nem inferior ao montante da multa prefixada majorada nos casos previstos pela segunda alínea do art. 529-2 e segunda alínea do art. 529-5.

Circular geral – C. 530.1 (Circ. 1º de novembro 1993) A alínea primeira do art. 530.1 prevê a opção que se oferece ao ministério público em caso de recurso contra uma multa prefixada ou indenização prefixada.

O ministério público pode abster-se de recorrer do procedimento de despacho penal, ou encarregar o tribunal de polícia de examinar o caso ou constatar a improcedência da reclamação.

No último caso, o art. 150 da lei de 04 de janeiro 1993 previu que o ministério público deve informar o interessado sobre a improcedência de sua reclamação por não estar justificada ou acompanhada do aviso.

A segunda alínea do art. 530.1 determina que a multa infligida não pode ser inferior ao montante das multas devidas caso o interessado não tenha apresentado pedido, contestação ou reclamação.

Art. 530-2 (L. n° 85-1407 de 30 de dezembro 1985) Os incidentes contenciosos relativos à execução do título executório e retificação de erros materiais que o título pode conter são deferidos no tribunal de polícia que delibera conforme disposição do art. 711.

Incorre em anulação a decisão que declara improcedente uma petição apresentada com fundamento no art. 530-2 C. Pr. pen., caso a reclamação não tenha sido declarada improcedente por ausência de justificativa ou falta de aviso correspondente à multa considerada e que, desde então, o oficial do ministério público deveria ter, em aplicação do art. R. 49-8 do código precitado, informado o representante da Fazenda pública sobre a anulação do título executório. Crim. 29 out. 1997: *Bul. Crim.* n° 357.

Art. 530-3 (L. n° 89-469 de 10 de julho 1989) Um decreto do Conselho de Estado determina o montante das multas e indenizações prefixadas, das multas prefixadas minoradas e multas prefixadas majoradas assim como das custas do processo e determina, sobretudo, as condições segundo as quais os agentes habilitados a constatar infrações prestam juramento e recebem o montante das multas prefixadas e das transações.

V., *infra*, C. Pr. pen., art. R 49 a R 49-13.

V. L. n° 77-747 de 8 jul. 1977 (D. e BLD 1977. 286) instituindo nos territórios de além-mar, um sistema de cobrança diferenciado de multas

prefixadas para algumas contravenções de simples polícia (contravenções em matéria de polícia de trânsito), mod. por L. n° 83-520 de 27 de junho 1983, art. 42 (D e ALD 1983. 315); dec. n° 77-1267 de 10 de novembro 1977 (JO 20 nov.) determinando as condições de aplicação dessa lei.

CAPÍTULO III COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE POLÍCIA

REP. PEN. v° Instrução à Audiência, COUJARD.

Art. 531 O tribunal de polícia é responsável pelas infrações de sua competência, seja pelo envio que lhe é feito pela jurisdição de instrução, seja pelo comparecimento voluntário das partes, seja pela citação remetida diretamente ao acusado e à pessoa civilmente responsável pela infração - Pr. pen. 388; c. 669.

Art. 532 O aviso remetido pelo ministério público dispensa citação em caso de comparecimento voluntário da pessoa a quem é dirigido.

Ele informa sobre a infração e o texto da lei que a reprime. - Pr. pen. 389;c. 669.

Art. 533 (L. n° 83-608 de 08 de julho de 1983). Os artigos (revogado pela L. n° 93-2 de 04 de janeiro de 1993) "385-1,

385-2", 388-1, 388-2, 388-3 e 390 a (L. n.º 94-89 de 1.º fev. 1994) "392-1" são aplicáveis diante do tribunal de polícia.

CAPÍTULO IV - INSTRUÇÃO DEFINITIVA DIANTE DO TRIBUNAL DE POLÍCIA

REP. PEN. vº Instrução à audiência, COUJARD.

Art. 534 Antes do dia da audiência, o presidente pode, a pedido do ministério público ou da parte civil, avaliar ou mandar avaliar os danos, lavrar ou mandar lavrar o auto de infração, decidir ou mandar decidir sobre todos os atos que requeiram celeridade. — Pr. pen. C.670 a C. 676.

Art. 535 As disposições dos artigos 400 a 405, 406 a 408 são aplicáveis como procedimento diante do tribunal de polícia.

No entanto, as sanções previstas pelo art. 404, alínea 2, só podem ser pronunciadas pelo tribunal correcional, requerido pelo ministério público, considerando-se o auto de infração lavrado pelo juiz do tribunal de polícia relatando o incidente. Pr. pen. C. 677. **Bibl.** (Micou, ALD 1994. 85.

Art. 536 São igualmente aplicáveis as regras editadas pelos artigos 418 a 426 na constituição da parte civil; pelos artigos 427 a 457 relativos à administração da prova sob reserva do que é dito no art. 537, pelos artigos 458 a 461 quanto ao

debate das partes, pelo art. 462 relativo à sentença. - Pr. pen. C. 678.

1- Deve ser anulada qualquer decisão de (simples) polícia que não comprove ou comprove insuficientemente a publicidade da instrução e da decisão.

Crim. 19 dez. 1891: DP 1892.1.367

. 2 nov. 1894: DP 1897.1.497, nota Sarrut

.20 abr. 1894: *Ibid.* 17 jan. 1895: *Ibid.*

.15 mar. 1895: *Ibid.* 10 mai. 1895: *Ibid.*

.11 jan. 1896: DP 1897. 1.329

2. A publicidade deve, sob pena de nulidade, ser comprovada não somente para a audiência na qual a decisão é proferida, mas também para todas as audiências em que foram feitos atos de instrução. Jurisprudência constante. V.: Crim. 10 fev. 1916: *Bul. Crim.* n° 34. 29 nov. 1918: *Ibid.* n° 218. 25 jan. 1924: *Ibid.* n° 38. 24 jan. 1956: D 1956. Som. 131.

3. A decisão de (simples) polícia proferida na ausência do ministério público é nula. Crim. 29 jan. 1914: *Bul. Crim.* n° 58. - 25 mar. 1922: *Ibid.* n° 128.

4. A disposição do art. 153, al. 6, c. instr. Crim. (art. 460 c. pr. pen.) relativa às conclusões do ministério público é obrigatória, portanto incorre em anulação a sentença que constata a presença do ministério público, mas não indica seu parecer nas conclusões. Crim. 28 abr. 1944: D. 1945. 84.

5. Em aplicação do art. 460 C. Pr. pen, aplicável diante do tribunal de polícia segundo o art. 536, o acusado ou o conselheiro judiciário devem ser os últimos a se manifestar. Crim. 5 marc. 1984: *Bul. Crim.* n° 86.

elle n'a pas pour but de faire disparaître l'amende forfaitaire qui présente de grands avantages dans la mesure où des manquements de peu de gravité mais très fréquents sont ainsi réprimés, rapidement, efficacement et avec un minimum de frais. Cependant cette procédure est elle-même profondément remaniée et amputée du domaine relatif à la répression des infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière. Cette dernière échappera pratiquement à la compétence des magistrats dont le rôle se limitera à signer « le titre exécutoire collectif » ou à trancher en matière de réclamation (4).

A l'opposé de cette procédure presque administrative où les agents de l'exécutif infligent eux-mêmes des peines, le législateur a recherché dans l'ordre judiciaire des techniques de simplification de la procédure de jugement des contraventions et il a abouti au texte novateur de la procédure simplifiée, dont il convient de décrire le domaine, le fonctionnement et les conséquences.

A. — Le champ d'application de la procédure simplifiée.

1) Les contraventions soumises à la procédure simplifiée.

L'ordonnance pénale n'est applicable qu'en matière contraventionnelle et non pas en matière délictuelle comme c'est le cas en République Fédérale d'Allemagne, au Luxembourg et en Suisse. Mais, en revanche, elle couvre toutes les contraventions de police, même si elles appartiennent à la cinquième classe, à l'exception de celles prévues par le Code du travail. En outre, les mineurs âgés de moins de dix-huit ans au jour de l'infraction sont exclus du domaine de la procédure sommaire en ce qui concerne les contraventions de cinquième classe. Cette précision de la loi était d'ailleurs superflue puisqu'en vertu de l'art. 20-1 de l'ordonnance du 2 février 1945, les contraventions de cette catégorie commises par des mineurs pénaux échappent au juge du tribunal de police et sont de la compétence du juge des enfants ou du tribunal pour enfants. Mais a contrario, cette exclusion, combinée avec le premier alinéa de l'art. 524 nouveau du C. pr. pén., permet d'utiliser la procédure simplifiée pour la répression des contraventions des 4 premières classes commises par des mineurs. Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée Nationale a bien vu et exposé cette conséquence (5). Ainsi, il est mis fin à la jurisprudence instaurée par la Cour de cassation en ce qui concerne les amendes de composition. Celle-ci ne pourra être reprise à propos de la procédure simplifiée. Le juge de police pourra donc infliger une amende par ordonnance pénale à un mineur de 13 à 18 ans, auteur d'une contravention des 4 premières classes. Mais s'il estime qu'une mesure éducative est nécessaire, il renverra à l'audience.

Nous pouvons nous demander pour quelle raison les contraventions du Code du travail sont exclues de la procédure simplifiée. Cette exception a été introduite dans le texte par un amendement du Sénat, au motif que certaines de ces contraventions sont trop graves pour faire l'objet d'une procédure sommaire. Or, jusqu'à présent l'ordonnance pénale dans les 3 départements d'Alsace et de Moselle s'appliquait à ce type d'infractions sans aucune objection du Ministère du Travail ni des syndicats ouvriers ou patronaux. Si le législateur a voulu accorder un traitement privilégié à ce qu'il considère un domaine noble, digne de la procédure lourde et solennelle du tribunal de police, n'a-t-il pas en revanche perdu de vue l'énorme avantage de la procédure sommaire, simple, rapide et peu coûteuse et donc efficace pour le monde du travail ?

Au moment de la préparation de la loi s'est posé le problème de savoir si la procédure simplifiée pouvait être étendue aux délits correctionnels sanctionnés que par une peine d'amende. Cependant une telle conception réaliste et intéressante ne pourrait devenir applicable que si le législateur étendait, comme certains le souhaitent, la compétence de juge de police à des délits mineurs qui encombrant les tribunaux correctionnels.

Enfin, la procédure simplifiée s'applique dans le cas de récidive. Le législateur a estimé que rien ne s'opposait à cette utilisation et si le ministère public veut obtenir une peine d'emprisonnement, il a toujours la possibilité de citer le justiciable à l'audience du tribunal de police.

Au total, le domaine d'application de la procédure simplifiée est satisfaisant et permettra d'alléger le travail des tribunaux de police, dans une notable proportion notamment en matière d'accidents de la circulation et surtout à une époque où une

nouvelle contravention de chèque sans provision a été créée (7).

2) Les sanctions applicables.

En l'état actuel du texte, l'ordonnance pénale ne peut prononcer qu'une amende. En effet, l'art. 525 précise que « le juge statue sans débat préalable par une ordonnance pénale portant soit relaxe, soit condamnation à une amende », et l'art. 3 ajoute que « s'il estime que des sanctions autres que l'amende devraient être éventuellement prononcées, le juge renvoie le dossier au ministère public aux fins de poursuites dans les formes de la procédure ordinaire ».

On pourrait en réalité se demander si le juge de police ne devrait pas avoir la possibilité de prononcer également des peines d'emprisonnement et des peines complémentaires (telles que la confiscation de certains objets ou la suspension du permis de conduire) comme cela est encore possible en Alsace-Lorraine jusqu'à l'abrogation prochaine des art. 447 à 452 du C. pr. pén. allemand qui a été maintenu en vigueur après 1919.

En ce qui concerne l'emprisonnement il faut d'abord souligner que pratiquement cette peine est peu prononcée, dans ce domaine, dans les départements du Rhin et de la Moselle, et ensuite, il peut paraître choquant d'infliger une peine coercitive à un contrevenant sans que celui-ci ait été au moins invité à venir s'expliquer devant le tribunal.

Mais en revanche, l'impossibilité pour le juge de prononcer par ordonnance pénale des peines complémentaires et notamment la suspension du permis de conduire constitue une grave lacune de la loi, surtout à une époque où des commissions préfectorales et administratives ont ce pouvoir. Pourquoi refuser ce droit au juge de police alors que l'autorité administrative a la possibilité de suspendre provisoirement la validité d'un permis de conduire pendant 2 mois au vu des procès-verbaux constatant des infractions au Code de la route ! Dans ces conditions, et en raison de cette lacune le champ d'application de l'ordonnance pénale se trouve réduit surtout en matière de circulation routière et alors qu'une nouvelle contravention de conduite sous l'empire d'un état alcoolique a trouvé le jour. En outre, en matière de contravention pour chèque sans provision, le magistrat ne pourra pas ordonner la confiscation du chèque. Il faut donc espérer que le législateur retouchera sur ce point, la procédure sommaire !

B. — Le fonctionnement de la procédure simplifiée.

1) La procédure est facultative.

En dehors de l'hypothèse où la victime du dommage causé par la contravention a fait citer directement le prévenu à l'audience de police, le ministère public et à un degré moindre le juge de police, peuvent choisir entre la procédure sommaire ou ordinaire.

La procédure sommaire ne sera employée que si le dossier contient tous les éléments permettant au juge de se prononcer sur la culpabilité et la gravité de l'infraction. Elle sera employée de préférence si la culpabilité est reconnue ou si elle résulte manifestement des constatations matérielles faites par les enquêteurs ou les dépositions des témoins. Elle ne devra pas être employée s'il existe un doute sur la culpabilité du contrevenant.

2) Le rôle du ministère public.

Le procureur de la république, ou l'officier du ministère public, ayant arrêté son choix quant à la procédure à suivre et s'il opte pour la procédure simplifiée, transmet au juge du tribunal de police le dossier de la poursuite, c'est-à-dire le procès-verbal constatant la ou les contraventions, tous les renseignements utiles, assortis la plupart du temps du casier judiciaire et une requête d'ordonnance pénale comportant ses réquisitions écrites quant à la qualification des faits, les articles visés et éventuellement le quantum de l'amende. Le ministère public qui aura saisi le juge, ne pourra plus classer l'affaire. En pratique, en Alsace-Lorraine, le ministère public demandait dans sa requête une peine légèrement inférieure à celle qu'il requerrait à l'audience publique et, de ce fait, il était très exceptionnel qu'un contrevenant ayant fait l'objet d'une ordonnance pénale, attaquât la décision par la voie d'opposition.

3) Le rôle du juge.

Le juge ayant été saisi par le ministère public statue dans son cabinet, sans débat contradictoire, et il a le choix entre deux possibilités :

— Soit prononcer l'ordonnance pénale qui relaxera ou condamnera le prévenu ;

— Soit recourir à la procédure normale si un débat contradictoire lui paraît nécessaire ou s'il estime que des sanctions autres que l'amende devraient être prononcées.

Il en résulte que le juge a toujours le dernier mot. C'est lui qui impose sa décision juridictionnelle parce qu'il est libre d'apprécier la gravité des faits, de doser la peine et de tenir compte de la situation de famille et de fortune du contrevenant.

L'art. 526 précise le contenu de l'ordonnance et permet au juge de ne pas motiver sa décision, d'abord pour gagner du temps et enfin, pour éviter des contradictions éventuelles avec le jugement qui pourrait être ultérieurement prononcé sur l'opposition du prévenu.

L'ordonnance rendue par le juge de police peut faire l'objet dans les dix jours d'une opposition du ministère public par déclaration au greffe du tribunal. L'opposition devra être inscrite à ce greffe sur un registre tenu à cet effet.

4) Rôle du prévenu.

En l'absence d'une telle opposition, l'ordonnance est notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au prévenu qui dispose d'un délai de 30 jours à compter de la date d'envoi de la lettre, soit pour payer l'amende, soit pour former opposition à l'exécution de l'ordonnance (8). Si le prévenu reste inactif et ne suit aucune des deux démarches, il est considéré comme ayant tacitement accepté la condamnation et l'ordonnance est mise à exécution par l'intermédiaire du percepteur chargé du recouvrement de l'amende. Toutefois, s'il apparaît que le contrevenant n'a pas reçu la lettre de notification, un nouveau délai de dix jours lui est offert pour former opposition à compter du moment où il prend connaissance de la condamnation.

Enfin, le prévenu peut, jusqu'à l'ouverture des débats renoncer expressément à son opposition.

C. — Les conséquences de la procédure simplifiée.

Il faut d'abord souligner l'identité fondamentale de cette procédure avec celle de l'ordonnance pénale classique. Elle apparaît comme une procédure de jugement, purement écrite et non contradictoire. Elle est purement écrite puisque, sur la base d'un simple procès-verbal constatant la ou les infractions, le ministère public fait un réquisitoire écrit, lequel est contresigné par le juge de police, en son cabinet et sans débat préalable.

Elle n'est pas contradictoire, car à aucun moment de la phase judiciaire le contrevenant n'est appelé à fournir ses explications en personne ou par son avocat et il n'a connaissance de la décision prise qu'au moment de sa signification.

Par ailleurs, le but de la procédure sommaire est d'éviter des débats inutiles. L'ordonnance pénale devra devenir exécutoire par l'absence d'opposition qu'il s'agisse des 4 premières classes ou de la 5^e classe de contraventions. Elle devra enfin aboutir à un jugement rapide des contraventions de 5^e catégorie auxquelles la procédure d'amende de composition n'était pas applicable. Les condamnations ainsi prononcées seront inscrites le cas échéant au casier judiciaire.

Dans ces conditions, la procédure simplifiée devra permettre de réprimer rapidement, avec peu de frais et la plus grande souplesse, toutes les contraventions. Le ministère public près les tribunaux de police et le procureur de la république, dans les cas où l'exercice de l'action publique lui est réservé (contraventions de 5^e classe) ne recourront, en principe, à cette procédure que lorsque la culpabilité du prévenu résulte avec certitude des procès-verbaux qui leur sont soumis, soit de l'aveu du prévenu, soit de constatations matérielles irréfutables, soit de la concordance des témoignages recueillis au cours de l'enquête. Si ces principes, dont l'application est contrôlable par le juge de police, sont appliqués, le contrevenant aura peu de motifs de se plaindre et de remettre en cause l'ordonnance pénale en usant de son droit d'opposition. Si par contre celui-là désire faire valoir de nouveaux moyens de défense, ou s'il considère que la peine infligée n'est pas proportionnée à la faute commise ou à ses moyens matériels, il peut toujours faire opposition et venir à l'audience exposer ses prétentions.

En conclusion, le caractère sommaire de la procédure simplifiée et l'abandon en ce domaine du débat oral, préalable et contradictoire, ne sont pas de nature à

compromettre sérieusement les droits de la défense, tout en permettant de libérer les rôles des tribunaux de police de toute une catégorie de contraventions qui, en fait et en droit, ne soulèvent aucune difficulté. Ce sont d'ailleurs les plus nombreuses ! Le juge de police devrait retrouver ainsi le temps nécessaire pour se pencher attentivement sur les affaires complexes ou délicates. Enfin, devant se substituer à l'amende de composition, elle présente des avantages évidents sur celle-ci, tant au point de vue des garanties qu'à celui de l'efficacité.

II. — La procédure simplifiée et les principes généraux du droit français.

La procédure d'ordonnance pénale se heurte en quelques points aux principes généraux du droit français. Entre autres, elle limite la liberté du juge au profit d'un rôle accru du ministère public et sacrifie le droit pour la victime d'une infraction, de se constituer partie civile devant la juridiction répressive. Ces entorses, exceptionnelles et limitées à un domaine restreint, auraient pu être admises sans inconvénients majeurs, au nom de la rapidité et de l'efficacité de la répression. Le législateur en a décidé autrement et dans un souci d'harmonisation, de cohérence et aussi d'égalité des citoyens devant la justice, il a procédé sur ces deux questions à des adaptations sérieuses. La procédure simplifiée présente donc des traits originaux par rapport à la procédure d'ordonnance pénale dont elle est issue. Nous allons les étudier maintenant.

A. — L'indépendance du juge par rapport au ministère public.

Les juges d'instance en fonction dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, peuvent à juste titre s'étonner de l'importance exceptionnelle du Parquet dans la mise en œuvre de la procédure d'ordonnance pénale. C'est en effet le ministère public qui, dans ses réquisitions écrites, fixe le taux de l'amende ou la durée de l'emprisonnement et le juge ne peut qu'entériner ce choix en signant l'ordonnance pénale ou demander le renvoi de l'affaire à l'audience (9). La marge d'appréciation du juge est donc réduite au maximum, suivant la loi du tout ou rien. Ou le juge suit entièrement le Parquet, ou il refuse d'utiliser la procédure d'ordonnance pénale, au risque de surcharger ses audiences et de mécontenter son secrétariat-greffe. Cet inconvénient, auquel il est pallié en pratique par une concertation préalable entre magistrats du Parquet et juges d'instance en vue de la fixation en commun d'une jurisprudence, n'existera plus avec la procédure simplifiée.

1) Restauration de l'indépendance du juge.

L'art. 525 nouveau du C. pr. pén., accorde au juge la faculté de relaxer, prononcer une amende de son choix ou demander le renvoi de l'affaire à l'audience. Le juge de police voit donc restaurer sa pleine indépendance à l'égard du ministère public et ce dernier retrouve son rôle habituel de simple partie poursuivante. Les réquisitions écrites du ministère public ne lient plus le juge. Dans le cadre de la procédure simplifiée, l'ordonnance pénale rendue par le tribunal de police s'analysera donc, en fait et en droit, comme un jugement par défaut ordinaire. La singularité de cette procédure ne résidera plus que dans la suppression du débat préalable, oral et contradictoire. Ainsi disparaît la seconde particularité de la procédure d'ordonnance pénale, à savoir cette collaboration étroite et active du ministère public et du tribunal, aboutissant à une décision juridictionnelle d'une nature originale, fruit de la volonté conjointe d'un magistrat du Parquet et d'un magistrat du Siège. En pratique, par ce retour au droit commun, la tâche du Parquet sera simplifiée. Dans ses réquisitions écrites, le ministère public se bornera désormais le plus souvent à requérir l'application de la loi, sans autre précision, et une simple formule imprimée fera l'affaire. D'autre part, n'ayant plus à fixer lui-même le montant de la peine, le magistrat du Parquet ou l'Officier du ministère public ne sera plus astreint à l'obligation de réclamer au préalable le casier judiciaire ou la circulation du contrevenant ainsi qu'une fiche de renseignements. Ces charges pèseront désormais sur le secrétariat-greffe du tribunal de police.

2) Le droit d'opposition du ministère public.

Avec la solution adoptée, des conflits entre ministère public et tribunal sont susceptibles de s'élever. Il a donc été nécessaire de prévoir un système de règlement de tels

conflits. L'art. 527 nouveau, alinéa 1 du C. pr. pén. accorde à cet effet un droit d'opposition au ministère public, dans un délai de dix jours à partir de la date de l'ordonnance pénale. Une telle disposition est parfaitement normale, dès lors que le juge n'est plus obligé de suivre les réquisitions du Parquet. Mais prévoir un droit d'opposition du ministère public, entraîne la nécessité d'informer celui-ci de l'ordonnance pénale rendue. Or la loi du 3 janvier 1972 est muette sur ce point. Lacune d'autant plus étrange que la même loi organise avec précision la notification de l'ordonnance pénale au condamné. Le décret en Conseil d'Etat prévu par l'art. 2 de la loi, comblera-t-il une telle lacune? Souhaitons-le, encore qu'il eût été préférable de régler ce point important dans la loi elle-même.

L'introduction de ce droit d'opposition du ministère public va compliquer la procédure simplifiée, donc diminuer son intérêt pratique. Outre la formalité supplémentaire, non encore prévue mais cependant indispensable, de l'avis au Parquet dont nous venons de traiter, elle entraîne des délais assez longs et multiplie les possibilités de renvoi de l'affaire à l'audience. L'une de ces conséquences au moins aurait pu être évitée. Pourquoi prévoir deux délais d'opposition s'ajoutant l'un à l'autre, un premier délai de dix jours en faveur du ministère public, comptant de la date de l'ordonnance pénale, puis un second délai de trente jours en faveur du condamné, comptant de la date d'envoi de la lettre de notification? N'eût-il pas été plus judicieux d'adopter un même délai, courant à l'égard des deux parties dès l'envoi de la lettre de notification ou de l'avis à chacune d'elles? Sur le plan théorique la réponse ne peut être qu'affirmative. Sur le plan pratique il peut cependant paraître intéressant de s'assurer de la non-opposition du Parquet avant de notifier l'ordonnance pénale au condamné, ceci pour simplifier les formalités à ce niveau. Mais l'argument n'est pas déterminant. Notre préférence serait allée à un unique délai de dix jours, à défaut, deux délais successifs de cinq et dix jours eussent été suffisants. N'oublions pas que deux des intérêts essentiels présentés par la procédure d'ordonnance pénale sont la simplicité et la rapidité!

Quoi qu'il en soit, le législateur ayant voulu, avec raison nous semble-t-il, assurer l'indépendance du juge de police dans le cadre de la procédure simplifiée, nous nous demandons pourquoi il n'est pas allé à fond dans cette voie en lui laissant aussi sa plénitude de juridiction. Ainsi que nous l'écrivons plus haut, retirer au juge de police le pouvoir de prononcer des peines d'emprisonnement et des peines complémentaires dès lors qu'il statue par ordonnance pénale, est regrettable en pratique. Cette restriction apparaît en outre illogique, dès lors que par ailleurs le même juge retrouve sa pleine indépendance à l'égard du ministère public. La décision étant prononcée librement, par un juge indépendant, et n'ayant de toute façon initialement que la valeur d'un jugement par défaut, cette limitation du pouvoir du juge ne peut se justifier en droit. Nous y voyons un triomphe de la forme sur le fond, contraire à l'esprit de notre législation.

B. — Sauvegarde des droits de la partie civile.

En droit local d'Alsace-Lorraine comme en droit luxembourgeois, l'utilisation de la procédure d'ordonnance pénale présente des difficultés dès lors qu'il existe une victime de l'infraction poursuivie. En effet, cette procédure ne peut être mise en œuvre que par le ministère public et ne peut aboutir qu'à une décision sur la seule action publique. Dès lors, le droit pour la victime d'une infraction de se constituer partie civile devant la juridiction répressive est sacrifié. Avant de transplanter la procédure d'ordonnance pénale dans notre Code de procédure pénale il convenait de résoudre ce problème. Deux solutions étaient possibles de lege ferenda. Dans notre étude de 1968 (10), nous proposons d'introduire dans les textes sur l'ordonnance pénale une exception à l'art. 3 du C. pr. pén., interdisant à la victime de saisir la juridiction répressive de son action civile, dès lors qu'une ordonnance pénale était rendue et accordant à cette dernière l'autorité de la chose jugée, tant au pénal qu'au civil. L'avantage essentiel du système était de conserver à cette procédure tout son intérêt, en évitant autant que possible le recours à l'audience. Le législateur a finalement adopté la seconde solution possible, celle d'une modification de la procédure elle-même pour l'harmoniser avec l'art. 3 du C. pr. pén.

1) Dispositions protectrices.

L'art. 524 nouveau, dernier alinéa du C. pr. pén., écarte la possibilité d'utiliser la procédure simplifiée si la victime de

l'infraction a déjà fait citer directement le contrevenant devant le tribunal de police. Il y a là une limitation justifiée du domaine d'application de la nouvelle procédure et pareille règle avait déjà été adoptée par la pratique en Alsace-Lorraine et au Luxembourg (11). Mais l'art. 528-2 protège de façon originale les droits de la victime, dans le cas où une ordonnance pénale a déjà été rendue. Elle conserve le droit de citer directement le prévenu devant le Tribunal de police en se constituant partie civile. Celui-ci sera saisi et statuera sur les seuls intérêts civils si par ailleurs le contrevenant ou le ministère public n'ont pas fait opposition à l'ordonnance pénale. Dans le cas inverse, le tribunal se trouvera saisi et statuera à la fois sur l'action publique et sur les intérêts civils.

Enfin l'art. 528-1 C. pr. pén. précise dans son second alinéa que l'ordonnance pénale à laquelle il n'a pas été formé opposition dans les délais, n'aura l'autorité de la chose jugée qu'au pénal et non à l'égard de l'action civile.

2) Conséquences paradoxales.

Ces dispositions consacrent donc intégralement les droits de la partie civile dans les affaires poursuivies suivant la procédure simplifiée. Bien plus, la victime de l'infraction obtient ici deux privilèges. D'une part elle reçoit la possibilité de porter son action civile devant le tribunal de police, indépendamment de l'action publique. D'autre part cette action civile ne sera pas soumise à l'autorité de la chose jugée au pénal. Il est donc possible d'imaginer qu'un contrevenant relaxé par ordonnance pénale, sera néanmoins cité devant le tribunal de police par la victime en réparation des dommages causés par l'infraction et se verra condamné à réparer lesdits dommages. Un tel résultat juge le système.

Les mobiles du législateur sont certes respectables. Mais il est paradoxal, dans le souci d'assurer le respect d'un principe fondamental de notre procédure pénale, de porter atteinte à deux autres principes dont l'un au moins est tout aussi essentiel. Ce n'est pas tant l'art. 528-2 qui doit être proscrit, que l'art. 528-1. En effet, permettre à la partie civile de saisir la juridiction répressive de sa seule action civile, peut apparaître comme une exception justifiée et de peu de conséquences dans le cadre de la procédure simplifiée. Mais limiter les effets de l'ordonnance pénale quant à la force de la chose jugée, c'est s'engager dans une voie dangereuse, ne pouvant conduire qu'à des litiges, contestations et contradictions sans fin.

En définitive, il faut constater que si le problème de la sauvegarde des droits de la partie civile reçoit ici une solution, celle-ci n'est pas entièrement satisfaisante (12). Sur le plan de la technique juridique elle suscite un nouveau problème, également important, celui du respect de l'autorité de la chose jugée. Sur le plan pratique, elle multiplie les recours possibles à l'audience, donc restreint une fois de plus l'intérêt principal de la procédure simplifiée.

La loi du 3 janvier 1972, marque une volonté et un effort d'adaptation de la procédure d'ordonnance pénale aux principes généraux du droit français. Cette volonté est louable. Cet effort est intéressant. Mais le succès n'est pas total. Dans les deux domaines où la procédure simplifiée comporte des dispositions originales, l'harmonisation est imparfaite. Dans le premier le législateur a voulu assurer l'indépendance du juge de police, mais il s'est refusé à lui reconnaître sa plénitude de juridiction. Dans le second, il a voulu assurer le respect des droits de la partie civile, mais aboutit à une limitation dangereuse de l'autorité de la chose jugée. Une fois il ne va pas jusqu'au bout dans la voie choisie, l'autre fois il va trop loin. Il en résulte un alourdissement certain de cette procédure, source de lenteur, de difficultés et de recours multipliés à l'audience. La procédure simplifiée perd en efficacité ce qu'elle semble parfois gagner au niveau des principes.

CONCLUSION

Il fallait que le législateur se préoccupe de venir au secours des Parquets et des Tribunaux de police, littéralement submergés par l'accroissement considérable du nombre des contraventions. En particulier: l'extension constante de la catégorie des contraventions de 5^e classe au cours de ces dernières années suscitait les plus graves inquiétudes du point de vue de l'efficacité de la répression. A elles seules, la nouvelle contravention de conduite sous l'empire d'un état alcoolique (alcoolémie entre 0,80 et 1,20 g %) et la nouvelle contravention d'émission de chèques sans provision (chèques d'un montant inférieur à 1.000 F) risquaient d'emboû-

teiller complètement les juridictions de police. C'est dire que la procédure simplifiée est la bienvenue. En vieille France, elle soulagera considérablement Parquets et Tribunaux de police et permettra de faire face, tant bien que mal, à leurs nouvelles charges. En Alsace-Lorraine, où elle va se substituer à la procédure d'ordonnance pénale abrogée par l'art. 7 de la loi du 3 janvier 1972, elle compliquera au contraire la tâche des magistrats, mais dans des proportions supportables. La pratique à venir permettra seule de juger sainement des mérites respectifs de ces deux procédures sœurs.

Que l'on nous permette cependant de regretter ici l'excessive prudence du législateur. C'est sous la pression de la nécessité et non sans réticences qu'il transpose en droit français la procédure d'ordonnance pénale, exception notable au principe du débat oral et contradictoire. Dans le souci de l'adapter au mieux à deux autres principes, indépendance du juge et droits de la partie civile, il lui a apporté des modifications importantes, sources de complications et de lenteur. Certes la transplantation est réussie dans l'ensemble, mais au détriment de l'efficacité.

Quoi qu'il en soit, la procédure simplifiée constitue un progrès, qui pour être volontairement limité, n'en demeure pas moins important. La voie est désormais ouverte et il n'est pas besoin d'être prophète pour annoncer que cette procédure est appelée à un grand avenir. Dans la prochaine décennie, le législateur sera amené à lui donner des développements d'ores et déjà prévisibles. Son domaine d'application sera très probablement étendu à tous ces délits formels, dits parfois « délits contraventionnels », qui surchargent les rôles des tribunaux correctionnels, donnent lieu à des parodies de débats et sont sanctionnés dans la pratique d'amendes oscillant entre 180 et 120 F. L'extension des pouvoirs du juge dans le cadre de la procédure simplifiée peut également être raisonnablement envisagée, au moins en ce qui concerne certaines peines complémentaires et mesures de sûreté. Mais dès à présent nous pouvons écrire que la procédure simplifiée constitue désormais la procédure ordinaire de jugement des contraventions.

Jean LORENTZ,

Substitut du Procureur
de la République
près le Tribunal
de grande instance
de Colmar.

Jean VOLFF,

Substitut du Procureur
de la République
près le Tribunal
de grande instance
de Metz.

1) Notre étude « L'ordonnance pénale : une procédure simple, rapide et peu coûteuse » *J.C.P.* 1968, 1, 2192.

2) Dans le cours de cette étude, nous appellerons « procédure d'ordonnance pénale », la procédure actuellement appliquée en Alsace-Lorraine et en vigueur dans les pays voisins, par opposition à la « procédure simplifiée » instaurée par la loi du 3 janvier 1972, qui en est issue mais en diffère sur des points importants.

3) Art. 1^{er} de la loi n. 72-5 du 3 janvier 1972, *J.O.* du 5 janvier 1972, page 153.

4) Art. 3 de la loi n. 72-5 du 3 janvier 1972, *J.O.* du 5 janvier 1972, page 153. Sur cette procédure, voir l'article de Mme Mayer-Jack « Une réforme à la Janus : Introduction de l'ordonnance pénale dans la législation française et réduction du stationnement interdit à l'état administratif » in *J.C.P.* 1972, I, 2456, numéros 17 à 21.

5) Rapport de M. Zimmermann, Assemblée Nationale, 1^{re} session ordinaire 1971-72, n. 1992, page 9.

6) *Crim.* 15 janvier 1969, *J.C.P.* 1969, 2, 15895, note Pierre Chambon.

7) Loi n. 72-10 du 3 janvier 1972, *J.O.* du 5 janvier 1972, page 161.

8) M. le Conseiller P.J. Doll, dans son article : « La simplification de la procédure en matière de contraventions » paru à la *Gazette du Palais* des 25-26 février 1972, critique ce mode de notification, étant partisan d'une signification de l'ordonnance par huissier.

9) Art. 448 du R.G.B. (Reichsgesetzblatt : bulletin des lois de l'Empire de 1877).

10) *Op. cit.*, n. 28 et annexe IV.

12) Sur ce point nous ne partageons donc pas l'opinion de Mme Mayer-Jack exprimée dans sa chronique « Une réforme à la Janus... » *op. cit.*, n. 4.

LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES ET LES PROBLEMES POSES PAR LA SEMI-LIBERTE ET LA LIBERATION CONDITIONNELLE

par Jean BAREYT

Docteur en droit

Magistrat chargé de l'application des peines

Vice-président au Tribunal de grande instance de Béthune

Nous n'avons pas l'intention, dans le cadre de cette étude, de passer en revue toutes les attributions du Juge de l'application des peines. Nous nous bornerons à donner seulement un aperçu des problèmes posés par la semi-liberté et la libération conditionnelle.

La semi-liberté décidée par le tribunal, selon les nouvelles dispositions de la loi du 17 juillet 1970, soulève des difficultés particulières. Nous rechercherons quelles sont ces difficultés, puis nous essaierons d'apporter des solutions susceptibles d'améliorer la mise en œuvre de la loi.

La libération conditionnelle pose d'autres problèmes que nous examinerons ensuite.

I. — Les difficultés d'application de la loi du 17 juillet 1970 en ce qui concerne la semi-liberté.

L'art. 723-1 C. pr. pén. accorde la possibilité au tribunal, lorsqu'il prononce une peine égale ou inférieure à 6 mois d'emprisonnement, de décider à l'égard des condamnés justifiant, soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement, à une formation professionnelle ou à un traitement médical que cette peine sera subie sous le régime de la semi-liberté.

Cette disposition légale, précisons-le, ne fait pas échec à l'exercice des attributions antérieures dévolues au juge de l'application des peines d'admettre un condamné déjà incarcéré au régime de la semi-liberté, dès lors que les conditions de l'art. D. 137 sont réunies, ou encore de le faire bénéficier de cette mesure ab initio, c'est-à-dire, avant la mise à exécution de la peine, en vertu de la circulaire du ministre de la Justice du 26 décembre 1968.

Ainsi, le tribunal et le juge détiennent un pouvoir concurrent dans la mesure où la peine à subir ne dépasse pas 6 mois d'emprisonnement. Mais ce pouvoir obéit à des règles de procédure différentes : les décisions du juge de l'application des peines sont sans recours, elles ont un caractère purement administratif, alors que les jugements du tribunal sont susceptibles d'appel devant la Cour.

Nous plaçant dans l'hypothèse où le tribunal a admis un condamné au régime de la semi-liberté, il appartient au juge d'organiser et de suivre l'exécution de la peine (circulaire du Garde des Sceaux, en date du 3 juillet 1970).

Il va sans dire que l'aménagement de cette mesure ne va pas sans poser de problèmes au jour de la saisine du juge :

1) Certaines difficultés rencontrées peuvent résulter du fait que la situation professionnelle du condamné n'est plus la même qu'au jour du jugement.

D'autres incidents peuvent survenir : les horaires de travail ne coïncident pas avec l'horaire pénitentiaire ou encore le condamné travaille dans un lieu éloigné de la prison.

Il paraîtra opportun de ne prononcer de telles peines que si le délinquant travaille à proximité du lieu de détention.

Plusieurs remèdes d'ordre pratique peuvent être envisagés pour pallier ces difficultés.

Il serait souhaitable que la juridiction, avant de prononcer une peine d'emprisonnement à subir sous le régime de la semi-liberté, mette l'affaire en délibéré afin de s'assurer que le jugement pourra recevoir exécution.

Il sera, en outre, utile de prévoir que la saisine du juge de l'application des peines par le Parquet chargé de l'exécution de la condamnation intervienne dans les meilleurs délais.

2) Plusieurs tribunaux ont prononcé une peine d'emprisonnement sous le régime de la semi-liberté qui entraînait la révocation du sursis dont l'intéressé avait bénéficié pour une condamnation antérieure (1).

Cette pratique paraît contraire au but poursuivi par le législateur qui veut précisément éviter les conséquences néfastes d'une incarcération pour les condamnés à de courtes peines en ne les privant pas du bénéfice de leur activité professionnelle.

LES DISPOSITIONS FISCALES DU COLLECTIF BUDGETAIRE DE 1971

Le collectif budgétaire 1971 contient quelques dispositions fiscales permanentes importantes, relatives à l'impôt sur les revenus et aux impôts locaux.

I. — Impôts sur les sociétés — société mère et filiales.

La loi considère sous certaines conditions et sous réserve de l'agrément ministériel comme un « établissement » de la société mère, la société filiale dont la société mère possède 95 % du capital. L'agrément est subordonné à l'engagement pris par la société filiale de ne distribuer ni jetons de présence, ni tantièmes à ses administrateurs. Si l'agrément est donné, les résultats de la société filiale sont englobés avec ceux de la société mère pour une imposition globale et unique. En outre, la société mère sera considérée comme procédant directement à la distribution des bénéfices de la société filiale.

Normalement, chaque société est imposable personnellement, d'après ses résultats. Cette assimilation de la société filiale à un établissement permet d'imposer au nom de la société mère la somme algébrique des résultats de la société mère et de ceux de la filiale, d'imputer les déficits de l'une sur les bénéfices de l'autre.

Dans les sociétés mère et filiales imposées séparément, la société mère peut distribuer en exonération du précompte les bénéfices reçus de sa filiale au cours du dernier exercice ; la loi étend cet avantage à la distribution des bénéfices perçus de la filiale au cours des 5 derniers exercices.

IMPOT SUR LES SOCIETES ET IMPOT SUR LE REVENU BENEFICES COMMERCIAUX

Provision pour reconstitution de gisements

La possibilité pour certaines entreprises de faire des provisions pour reconstitution de gisements miniers est étendue :

Sont admises à constituer cette provision :

— Les entreprises de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures, liquides ou gazeux, en métropole, dans les territoires Outre-Mer, les territoires de l'ex-communauté, l'Algérie, le Maroc, la Tunisie ;

— Les entreprises ou organismes qui produisent des substances minérales solides présentant un intérêt pour l'économie française.

Cette provision ne peut excéder à la fois 15 % du montant des ventes et 50 % des bénéfices imposables provenant de ces ventes ; elle doit être remployée dans le délai de 5 ans et comptabilisée aux travaux de recherche par la mise en valeur des gisements, à défaut de quoi, elle est rapportée au bénéfice imposable.

Investissements dans les départements Outre-Mer (Art. 9).

Divers avantages fiscaux sont actuellement accordés aux entreprises qui participent au développement des départements d'Outre-Mer (C. gén. impôts art. 208 quater, 238 bis E-1655 bis).

Les dispositions de l'art. 238 bis sont complétées par les nouvelles dispositions.

Les entreprises françaises industrielles ou commerciales imposées en France ou dans les départements d'Outre-Mer d'après leurs bénéfices réels, qui investissent une partie de leurs bénéfices dans les départements d'Outre-Mer en création d'entreprises de leur nature ou dans le secteur de l'hôtellerie, sont, sous certaines conditions d'agrément, pendant la durée du VI^e plan, exonérées d'impôt sur les bénéfices ainsi réinvestis. L'agrément peut aussi être accordé pour la souscription d'un montant minimum de un million au capital de sociétés nouvelles ayant pour objet l'exercice, dans un département d'Outre-Mer, d'une activité entraînant la création d'au moins 20 emplois et se rapportant aux secteurs du tourisme, des industries alimentaires et textiles, de la pêche ou de l'exploitation forestière.

II. — Impôts locaux, contribution des patentes.

La loi nouvelle soumet à une « demi-patente » les sociétés coopératives agricoles, les sociétés d'intérêt collectif agricole qui en sont jusqu'alors exonérées (C. gén. impôts art. 1454).

Sont exonérés de patente, les éleveurs de porcs, de veaux, les aviculteurs, dont l'élevage ne dépasse pas un nombre d'animaux déterminé et qui n'ont pas ainsi le caractère d'élevage industriel.

Taxe sur les établissements dangereux...

Ces établissements sont actuellement soumis, en application de la loi du 19 décembre 1917 qui les régit, à une taxe annuelle correspondant à celle des trois catégories entre lesquelles ces établissements sont répartis par la loi.

Cette taxe est supprimée et remplacée d'une part, par une taxe unique acquittée lors de la déclaration d'établissement, d'autre part, par une redevance annuelle.

Etablissements	Taxe unique	
	1 ^{re} et 2 ^e classe	3 ^e classe
Toutes entreprises	3 000	1 000
Ateliers d'artisan	750	250
Autres entreprises inscrites au répertoire des métiers	950	650

La taxe annuelle comporte un taux de base de 500 F ; celui-ci est multiplié par un coefficient de 1 à 6 selon la nature de l'activité de l'établissement de son importance ; de la sorte le montant de cette taxe s'étale entre 500 et 3 000 F par an.

Telles sont dans leur principe de leurs caractères généraux les dispositions fiscales des lois de finances de décembre 1971.

R. BLANCHER,
Docteur en Droit,
Avocat à la Cour,
Professeur à l'I.D.A.

LA SIMPLIFICATION DE LA PROCEDURE EN MATIERE DE CONTRAVENTIONS

(Loi n. 72-5 du 3 janvier 1972)

Gaz. Pal. du 26 février 1972

I. — La procédure actuelle

(1) Avant d'examiner les dispositions du nouveau texte, il nous paraît utile de rappeler sommairement la procédure qui jusqu'à présent régissait ce domaine et qui aux termes de l'art. 7 de la loi sera maintenu en vigueur jusqu'au 30 juin 1972, au plus tard.

(2) La procédure de droit commun instituée devant le tribunal de police ayant depuis longtemps paru trop compliquée pour le jugement d'infractions bénignes, telles celles relatives à la circulation routière, plusieurs mesures sont intervenues :

(3) - (1) Il s'agit tout d'abord de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui a institué la procédure de l'« amende de composition » qui se déroule dans un délai maximum de 45 jours. Le taux de l'amende fixée par le juge est forfaitaire. Il s'échelonne présentement selon le décret n. 67-488 du 22 juin 1967 (art. R. 42 C. pén.) entre 3 F et 30 F. Ce taux ne tient compte que du quantum de la sanction prévue pour les contraventions à la circulation routière de 1^{re} ou de 2^e classe.

(4) Avant toute citation, le ministère public transmet dans les 10 jours le procès-verbal de contravention au juge du tribunal de police, lequel dispose d'un délai de 5 jours pour fixer le montant de l'amende. Dans les 15 jours de la décision, le greffier notifie la condamnation à l'intéressé par lettre recommandée. Si le contrevenant accepte de payer l'amende dans les 15 jours, cela vaut décision judiciaire de condamnation ; si, au contraire, l'intéressé refuse de payer ou si la notification du greffier ne l'a pas atteint, il est cité devant le tribunal de police. La procédure de droit commun est alors appliquée.

Jugé que si l'avertissement prévu par l'art. R. 46 C. pr. pén. a été envoyé par erreur à une fausse adresse et si, de ce fait, le contrevenant ne l'a pas reçu et n'a pas été avisé de cet envoi, la citation à comparaître devant le juge de police est nulle : Cass. crim. 5 janvier 1966 (B. n. 3, p. 4). La nullité de la citation devant le tribunal de police, tirée du fait que celui-ci n'a pas informé le contrevenant de la faculté qu'il a de

verser à titre d'amende de composition une somme fixée conformément au mode de calcul déterminé par un règlement d'administration publique, ne peut être invoquée pour la première fois devant la Cour de cassation : Cass. crim. 13 mars 1963 (B. n. 117, p. 233).

(5) Les extraits de jugement sont adressés par le greffe à l'Administration des finances qui avertit les contrevenants et procède éventuellement à l'exécution de la décision.

Cette procédure, ainsi que l'a souligné le député Zimmermann, rapporteur du projet — nous ferons maints emprunts à ses développements — présente 3 caractéristiques : elle est obligatoire ; elle revêt un caractère judiciaire et enfin, elle ne laisse au juge aucune latitude pour fixer le montant de l'amende.

(6) Cette procédure est exclue (art. 528 C. pr. pén.) :

— Lorsque le procès-verbal relève plus de deux contraventions à l'égard d'un même prévenu ;

— Lorsque la contravention vise certains domaines particuliers précisés expressément par la loi ou concerne le Code du travail, le Code en matière de contraventions de chasse ou de pêche, la loi de 1881 sur la presse ;

— Lorsque la contravention a été commise par un mineur de moins de 18 ans : Cass. crim. 15 janvier 1969 (J.C.P. 1969. 15895, note Chambon) ;

— Lorsque la peine encourue dépasse 400 F ;

— Lorsque la sanction encourue est un emprisonnement ou expose le contrevenant à des dommages-intérêts ou est une peine s'attachant à la récidive ;

— Lorsqu'il y a eu information judiciaire.

(7) Si le contrevenant se libère chez le percepteur, le dossier est clos ; la procédure ne reprend son cours qu'en cas de non-paiement. Le paiement tient lieu de premier jugement pour la détermination de l'état de récidive (art. 525 C. pr. pén.).

(8) - 2) Il s'agit en second lieu du système de l'amende forfaitaire, calculée d'après un barème préétabli, sans intervention de l'autorité judiciaire, instituée par le décret-loi du 28 décembre 1926, complété par la loi du 6 juillet 1966 (art. 529 C. pr. pén.). Il s'applique aux contraventions des 2 premières classes, prévues et réprimées par le Code de la route et art. R. 26-15° C. pén., lorsqu'il s'agit d'infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière.

(9) Le contrevenant a le choix entre deux alternatives : payer immédiatement l'amende forfaitaire entre les mains de l'agent verbalisateur, ou bien la payer dans les 8 jours suivant la constatation de l'infraction, par l'envoi d'un timbre correspondant au montant de l'amende forfaitaire, timbre en vente dans les bureaux de tabac. M. le Haut-conseiller Combaldieu n'a pu s'empêcher de qualifier ce système d'« amorce de justice mécanisée et déshumanisée, où il suffira un jour de presser sur le bouton d'un distributeur automatique de timbres-amendes pour satisfaire la répression ». (La contravention à l'heure électronique — Amende forfaitaire et timbre-amende (J.C.P. 1967.1.2096).

(10) Le paiement écarte la récidive. Par contre le non-paiement déclenche l'offre de l'amende de composition.

Ce système est exclu dans les cas énumérés par l'art. 528 précité.

II. — Les imperfections du système actuel

(11) Dans son rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, document auquel il nous paraît indispensable de nous référer (J.O. Déb. parl. Sénat 28 mai 1971, p. 584), le sénateur Robert Bruyneel a dénoncé éloquentement les inconvénients du système utilisé présentement. Ils peuvent se résumer comme suit :

(12) Ces deux types de procédure, avantageux pour les contrevenants qui ne déboursent pas les frais de poursuite, n'ont pas abouti à des résultats satisfaisants : les intéressés, sans discuter l'infraction, s'abstiennent de payer, par négligence ou par mauvaise volonté.

(13) Il faut donc les citer devant le tribunal de police. Le plus souvent, ils ne comparaissent pas et sont donc condamnés par défaut. Rares sont ceux qui demandent, par lettre, à être jugés contradictoirement. A supposer qu'ils se présentent, ils en repartent avec une triste idée du fonctionnement de la justice. Peut-on demander au juge, qui, à Paris, statue parfois

sur 3.000 dossiers en une seule audience, d'écouter longuement leurs développements ?

(14) Que le prévenu compare ou non, il doit supporter les frais de justice (citation, enregistrement du jugement, signification par huissier de la décision rendue par défaut). Un stationnement irrégulier passible d'une amende de 20 F, aboutit à des frais disproportionnés. « Le scandale, a déclaré M. Pleven, c'est lorsqu'on a été condamné à payer 20 F d'amende qu'il faille déboursier en plus 40 F de frais de justice » (eod. loc. p. 587).

(15) Lorsqu'une loi d'amnistie efface les contraventions, le Trésor doit supporter les frais engagés. L'asphyxie des tribunaux de police des grandes villes a maintes fois abouti à la prescription de l'action publique.

(16) On peut se demander si les dépenses faites par l'Etat pour réprimer les contraventions, compte tenu des impayés, ne dépassent pas les recettes provenant du produit des amendes. En 1968, il a été établi pour Paris et sa banlieue 3.652.789 procès-verbaux relatifs à des contraventions justiciables du timbre d'amende ; seulement 1.802.307 contrevenants ont utilisé ce mode de règlement.

(17) Cette situation a conduit le législateur à instituer des procédures dépouillées de tout formalisme inutile pour la répression des contraventions et aboutissant à l'application d'une amende sans audience publique. Les contraventions en matière de stationnement, dont la progression est alarmante, sont particulièrement visées. On a voulu éviter que l'anarchie ne gagne et que ce soit bientôt la paralysie complète de la circulation.

(18) Etait-il raisonnable de laisser subsister parallèlement quatre procédures pour réprimer les contraventions : celle de droit commun se déroulant à l'audience, l'amende de composition, l'amende forfaitaire à paiement immédiat, l'amende forfaitaire à paiement différé ? Ces variantes étaient d'autre part génératrices d'inégalités parfois irritantes.

(19) Pourquoi une même contravention de 1^{re} classe à la circulation coûte-t-elle 10 F quand l'auteur choisit la formule de l'amende judiciaire et 15 F s'il opte pour l'amende de composition, ce qui arrive obligatoirement, sans manifestation de volonté de l'intéressé, lorsque l'infraction a été relevée « au vol » ou quand l'agent verbalisateur est dépourvu de carnet à souches ou d'avis de contraventions à paiement différé ?

III. — Les réformes

A. — La procédure de l'ordonnance pénale.

(20) Les art. 524 à 530 C. pr. pén. qui figuraient au chapitre II, titre III du livre II, dudit Code sont, aux termes de l'art. 524 C. pr. pén., mis à néant et remplacés. Ledit chapitre s'intitulera dorénavant « De la procédure simplifiée ».

(21) Cette procédure que nous allons examiner est susceptible de s'appliquer à toute contravention de police, même commise en état de récidive.

(22) La procédure de l'ordonnance pénale, « Strafbefehl » disent les Allemands, n'est pas une innovation. Elle figure en effet dans le Code de procédure pénale allemand maintenu en vigueur par le décret du 25 novembre 1919 dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle où elle a donné d'excellents résultats (V. Gilbert Struss, Les lois locales en vigueur dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, 1959, Ed. Alsatia et l'étude très complète de nos sympathiques collègues J. Lorentz et J. Volff, L'ordonnance pénale : une procédure simplifiée, rapide et peu coûteuse, en Autriche, en Italie et en Tchécoslovaquie).

(23) Les ordonnances pénales devant les tribunaux de police du ressort de la Cour d'appel de Colmar n'ont été suivies d'un renvoi à l'audience que dans environ 15 % du total des cas ; d'autre part, rares ont été les décisions infirmatives.

Selon une statistique due à ces auteurs, pour 15.250 ordonnances pénales rendues par le Tribunal de police de Thionville pendant les années 1963 à 1967, il n'y a eu que 160 oppositions qui se sont soldées par 46 classements, compte tenu de l'amnistie, 59 confirmations et 55 infirmations.

(24) La procédure simplifiée est exclue dans deux cas :

1) Lorsque la contravention est prévue par le Code du travail ;

2) Lorsque l'auteur d'une contravention punie d'un emprisonnement supérieur à 10 jours ou d'une amende de plus de 400 F, est un mineur, âgé de moins de 18 ans au moment des faits.

Enfin cette procédure ne peut plus, aux termes de l'alinéa final de l'art. 524 C. pr. pén., être poursuivie lorsque la victime du dommage causé par la contravention a fait citer directement le prévenu, avant qu'ait été rendue l'ordonnance pénale. L'alinéa 1^{er} de l'art. 528-2 C. pr. pén. réserve expressément ce droit à la partie lésée.

(25) On notera que hors ces cas, toutes contraventions y compris celles de 5^e classe sont susceptibles d'être jugées par voie d'ordonnance pénale.

Lors des débats parlementaires, maints orateurs ont souhaité que cette procédure ne vise pas les contraventions de 5^e classe. On a fait valoir que les poursuites concernant ces infractions sont afférentes, pour 90 % au moins, à des accidents d'automobiles, que s'il y a un délinquant, il y a aussi une victime, ce qui nécessite un débat, que la meilleure façon de multiplier les infractions au Code de la route consisterait à ne plus contraindre l'auteur d'un accident suivi de dommages corporels à venir s'expliquer devant son juge. Spécialement est-il concevable que l'auteur d'un accident ayant entraîné la perte d'un œil, soit une incapacité de travail de moins de 3 mois, n'ait plus à se déranger et que la victime ne soit pas avisée, l'action publique ayant été vidée par le jeu de l'ordonnance pénale ?

M. le sénateur Mignot qui a développé cette argumentation, a également souligné que si, actuellement, la victime a la faculté d'user de l'avantageuse constitution de partie civile, soit que le Parquet l'avise de la date à laquelle l'affaire sera appelée, soit qu'à l'audience, le juge l'invite à faire valoir ses droits il n'en sera plus de même avec la nouvelle procédure.

Le Sénat s'est finalement rallié au texte gouvernemental, après avoir appris de la bouche du rapporteur M. Bruyneel, que dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, on a recours au droit commun chaque fois que l'ordonnance pénale ne semble pas constituer une répression suffisante et qu'il en sera donc de même sur l'ensemble du territoire. On a cité des chiffres : entre le 1^{er} octobre 1970 et le 30 septembre 1971, 387 ordonnances pénales rendues, dans ledit ressort, en matière de contraventions de 5^e classe contre 190 jugements rendus par les tribunaux de police, dans le même laps de temps pour la même classe de contraventions. Le nombre d'oppositions en ce domaine n'a été que de 5 % environ.

(26) Un autre argument a été déterminant :

Le recours à cette procédure n'est pas automatique mais essentiellement facultatif. Il appartient au ministère public d'opter pour elle ou d'user de la procédure de droit commun.

A supposer que le Parquet choisisse la procédure simplifiée, il transmettra au juge de simple police le dossier accompagné, éventuellement de réquisitions écrites (art. 525 C. pr. pén.).

(27) Le même article précise le cours que prendra la procédure qui laisse au juge toutes ses prérogatives :

— Ainsi saisi, il peut par ordonnance pénale, rendue sans débat, soit relaxer le prévenu soit le condamner à une amende seulement ; il peut doser sa sentence entre un maximum et un minimum, tandis que l'amende de composition l'oblige à appliquer une peine déterminée par un barème ;

— Enfin, si le juge estime qu'un débat contradictoire est utile, ou que des sanctions autres que l'amende devraient être prononcées, il renvoie le dossier au ministère public pour que des poursuites soient engagées selon les formes de la procédure ordinaire.

(28) Il va sans dire que les tribunaux de police qui vont se trouver compétents également lorsqu'il s'agira de chèques de faible importance, émis sans provision, ne courront plus, grâce à cette nouvelle procédure, le risque d'être irrémédiablement asphyxiés et auront un rôle beaucoup moins encombré. L'économie des frais de justice sera appréciable, le coût d'une ordonnance pénale étant inférieur de moitié à celui d'une affaire portée à l'audience de police.

(29) L'art. 526 C. pr. pén. donne des précisions sur le contenu de l'ordonnance pénale : nom, prénom, date, mois de naissance et domicile du prévenu, qualification légale, date et lieu du fait imputé, mention des textes applicables, décision de relaxe ou, en cas de condamnation, montant de l'amende, des frais de poursuite et durée de la contrainte par corps.

Le juge n'est pas tenu de motiver l'ordonnance pénale.

(30) L'art. 527 traite des voies de recours.

Dans les 10 jours de l'ordonnance, le ministère public peut former opposition, à son exécution par déclaration au greffe du tribunal. Il échet d'attendre l'expiration de ce délai, avant de notifier au prévenu, par lettre-recommandée, avec demande d'avis de réception, l'ordonnance rendue non contradictoirement.

(31) Ainsi avisé, le prévenu a le choix entre 2 solutions :

— Dans un délai de 30 jours, à compter de la date d'envoi de la lettre, il peut s'acquitter du montant de l'amende, ce qui met fin à l'action publique ;

— Il peut aussi, dans le même délai de 30 jours, former opposition à l'exécution de l'ordonnance.

(32) A supposer que le prévenu ne se manifeste pas, c'est à dire que, dans le délai précité, il ne paye pas l'amende sans pour autant user du droit d'opposition, son silence sera interprété comme une acceptation tacite de la décision, aussi l'ordonnance pénale sera-t-elle mise à exécution. L'on sait que l'amende de composition nécessite, au contraire, une acceptation expresse de l'intéressé, laquelle se traduit par le paiement de l'amende ; à défaut, il convient de recourir à une citation devant le tribunal de police avec toutes les conséquences en résultant.

(33) Il peut se produire qu'il ne résulte pas de l'avis de réception que le prévenu ait reçu la lettre de notification. En ce cas, l'opposition demeurera recevable jusqu'à l'expiration d'un délai de 10 jours courant à compter de la date à laquelle l'intéressé a effectivement appris la condamnation, soit par un acte d'exécution, soit par tout autre moyen. — Ainsi, selon la formule de M. Pleven, jamais une peine d'amende ne pourra acquérir la force de chose jugée sans que la personne intéressée en ait eu connaissance et sans qu'elle ait la possibilité de faire opposition. »

(34) Certes la procédure de l'ordonnance pénale n'est pas en harmonie avec les règles traditionnelles de la procédure pénale française : elle est entièrement écrite et dépourvue de tout caractère contradictoire. Les droits du justiciable sont cependant garantis, d'une part, en raison de l'intervention conjointe du ministère public et du juge et, d'autre part, du fait du droit d'opposition ouvert au contrevenant dans les 30 jours suivant la notification de la décision. Ainsi que nous le verrons, l'opposition, qu'elle émane du ministère public ou du prévenu, entraîne automatiquement le renvoi de l'affaire en audience publique.

(35) Lors des débats, plusieurs parlementaires ont demandé que la notification de l'ordonnance se fasse non par la poste, mais par le ministère d'un huissier de justice commis à cet effet. On leur a objecté que l'une des motivations du texte était la réduction des frais et que, lorsque le clerk d'huissier ne rencontre pas l'intéressé lui-même, il est tenu d'expédier une lettre recommandée avec accusé de réception d'où une augmentation des débours. Le coût d'une de ces lettres est de 4,50 F, tandis que celui d'une signification à personne ou à parquet est, à Paris, de 7,05 F et de 12,35 F, lorsqu'il s'agit d'une signification à domicile ou en mairie, sommes auxquelles, en province, s'ajoutent les frais de déplacement de l'huissier. Mais, ne faut-il pas tenir compte des grèves, hélas trop fréquentes, des préposés des P et T I... »

Il va sans dire que la réforme se traduira par un manque à gagner certain pour les huissiers. Convenait-il de les indemniser ? M. le sénateur Caillavet qui a présenté un amendement en ce sens, n'a pu insister car cela conduirait selon le propos de M. Pleven, à indemniser tous les citoyens qu'une loi priverait d'un manque à gagner éventuel et ce serait se heurter aux dispositions de l'art. 40 de la loi organique qui ne permettent pas l'adoption de mesures impliquant des charges supplémentaires non prévues au budget. » (J.O. Déb. parl. Sénat 28 mai 1971, p. 598). La question préalable a failli être

posée par l'Assemblée nationale dans sa séance du 17 novembre 1971.

(36) Nous nous abstenons de reproduire le détail des arguments produits par M. le Garde des Sceaux, pour s'opposer énergiquement à l'amendement tendant à charger l'honorable compagnie des huissiers de la notification des ordonnances pénales (J.O. Ass. nat. 3 décembre 1971, p. 6327). Nous nous contenterons de rappeler un de ses propos : « Trouvez-vous normal a-t-il déclaré, que, la circulation s'étant développée comme vous le savez à Paris, 30 huissiers se voient confier la signification de 400.000 contraventions ? » On a fait valoir que le recours aux huissiers aurait l'avantage d'appeler l'attention des justiciables sur la gravité de la décision prise à leur rencontre. En fait, lorsque l'huissier ne trouve personne à domicile, ce qui est le cas le plus fréquent quand le contrevenant est retenu au loin par son travail, il portera la signification à la mairie et, avertira l'intéressé par lettre recommandée avec avis de réception de ce dépôt. On saisit donc mal les raisons qui s'opposeraient à charger les P et T de l'acheminement des ordonnances. Au surplus, à l'heure actuelle, les amendes de composition ne sont-elles pas signifiées par lettre recommandée ? On a fait valoir que, le nouveau texte relatif à la prévention et à la répression des infractions en matière de chèques, donnera sans doute aux huissiers de nombreuses occasions de manifester leur activité.

(37) L'art. 528 traite des effets de l'opposition.

En cas d'opposition faite par le ministère public ou le prévenu dans les délais précités, l'affaire est portée à l'audience du tribunal de police et jugée dans les formes de la procédure ordinaire.

Il est du reste loisible au prévenu de se désister de son opposition. Cette faculté lui est offerte jusqu'à l'ouverture des débats. En pareil cas, l'ordonnance pénale deviendra exécutoire. Aucune nouvelle opposition à son encontre ne saurait être accueillie.

(38) Les art. 528.1 et 528.2 sauvegardent les droits de la partie lésée par la contravention.

A défaut d'opposition, l'ordonnance pénale est dotée des effets d'un jugement passé en force de chose jugée. Cependant, l'ordonnance pénale ne possède pas l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'action civile en dommages-intérêts, (art. 528.1), quelle que soit la juridiction saisie de la demande en indemnité (tribunal de police, juge d'instance, tribunal de grande instance ou juridiction administrative).

Cette disposition se trouve explicitée par l'art. 528.2 qui précise que l'ordonnance pénale ne met pas obstacle à l'exercice ultérieur de l'action civile de la victime devant le tribunal de police.

(39) Il peut se produire que la victime ne se manifeste qu'une fois l'ordonnance pénale rendue. (Rappelons que si la partie lésée use de la voie de la citation directe du présumé coupable devant le tribunal de police, on ne peut, aux termes de l'art. 524 C. pr. pén., recourir au système de l'ordonnance pénale.)

(40) Deux hypothèses peuvent alors se présenter :

— Si la citation de la victime intervient après la signature de l'ordonnance pénale et que le ministère public ou le prévenu forme opposition à celle-ci, le tribunal va statuer simultanément sur l'action publique et sur les intérêts civils.

— Si l'intéressé n'a pas formé opposition ou si, par lettre, il a renoncé à son opposition ou au droit de former opposition ou encore, si l'ordonnance pénale a fait l'objet d'un paiement volontaire, il est statué seulement sur les intérêts civils.

(41) Il s'agit d'une disposition exorbitante du droit commun qui exige, au contraire, pour la recevabilité de l'action civile que celle-ci soit portée devant la juridiction de répression en même temps que l'action publique.

Certes, il peut en être autrement, notamment en matière de blessures involontaires ; encore faut-il que le juge qui s'est

penché sur l'action publique ait statué en même temps sur le principe de la responsabilité et ordonné une expertise.

(42) D'aucuns se sont demandé s'il n'aurait pas mieux valu respecter les principes et autoriser seulement la victime qui s'est manifestée tardivement, à user de la voie civile. D'autres se sont élevés contre la « monstruosité juridique » consistant, après que l'action publique a été vidée par le jeu de l'amende forfaitaire, à rendre une compétence à une juridiction répressive pour connaître d'intérêts civils.

Au surplus, la partie lésée, dès lors qu'elle intervient après que l'ordonnance a acquis un caractère définitif quant à l'action publique, devra faire face aux frais, exactement comme si elle saisissait le juge civil.

(43) S'il s'agit d'un accident de la circulation et si le prévenu a été relaxé, la victime n'aura aucun avantage à saisir tardivement la juridiction de répression, puisqu'il lui faudra établir la faute de l'auteur de l'accident, alors si elle choisit la voie civile, la présomption de l'art. 1384 C. civ. jouera en sa faveur. Les dispositions d'apparence bienveillante de l'art. 528.2 n'ont-elles pas tout l'air d'un « cadeau empoisonné » ?

(44) Supposons que le juge d'instance ait, par voie d'ordonnance pénale relaxé ou condamné et que l'affaire revienne devant lui sur intervention de la partie lésée. De nouveaux éléments d'information vont peut-être être produits. Il n'est pas exclu que le juge soit amené à rendre une décision contraire à celle prise lorsqu'il a statué sur l'amende pénale. C'est fâcheux et pas du tout conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation, qui, lorsque la Cour d'appel émette la décision des premiers juges que ce soit sur la prévention elle-même ou sur le partage de la responsabilité, préfère plutôt sacrifier le principe du double degré de juridiction que de contraindre le tribunal à statuer sur les dommages-intérêts contrairement à sa conception initiale : Cass. crim. 9 octobre 1969 (B. 346.592) ; 23 octobre 1969 (B. 263.630) ; 27 avril 1961 (B. 123.320) ; 8 juin 1971 (B. 182.457) ; 15 juin 1971 (B. 189.493).

(45) A ces objections, M. Pleven a répondu « qu'il est normal que la loi évolue et s'adapte le mieux possible aux besoins ». Il est vrai que, dans la plupart des cas, ce sera le même juge d'instance qui tiendra l'audience de police et l'audience civile. De plus, si postérieurement à l'ordonnance pénale, la victime n'avait pu opter que pour la voie civile, elle se serait trouvée astreinte à exposer des frais importants au cas où, vu le montant de sa demande, la compétence du tribunal d'instance se serait trouvée dépassée.

Il semble donc que l'art. 528.2 C. pr. pén. déroge aux dispositions du décret n. 58.1284 du 22 décembre 1958 fixant notamment la compétence des juridictions d'instance.

(46) Un décret en Conseil d'Etat est appelé à préciser les conditions d'application des art. 524 et suivants C. pr. pén., inclus dans le Livre II traitant de la procédure simplifiée.

B. — La procédure de l'amende forfaitaire.

(47) Le législateur a donné une nouvelle rédaction aux art. 529 et 530 C. pr. pén. qui figure désormais au chapitre II bis du titre III du Livre II dudit Code.

Les contraventions peuvent, dans les matières prévues par la loi, donner lieu au paiement d'une amende forfaitaire.

(48) Ledit paiement peut s'effectuer de deux façons :

— Soit immédiatement entre les mains de l'agent verbalisateur pourvu d'un carnet à souches. Un décret déterminera les catégories d'agents habilités à procéder ainsi.

— Soit dans un délai de 15 jours (et non plus de 8 jours comme présentement) suivant la date de constatation de l'infraction ou le cas échéant, de l'envoi d'un avis de contravention. Cette dernière disposition concerne plus spécialement la constatation d'une infraction commise par le conducteur d'un véhicule en mouvement et donc non interpellé.

Le règlement est alors effectué auprès du service indiqué dans l'avis de contravention, au moyen d'un timbre-amende dont la valeur correspond au montant de l'amende forfaitaire encourue.

Le paiement de l'amende forfaitaire dont le tarif sera fixé par décret a pour effet de mettre fin à l'action publique. De plus, il exclut les règles concernant la récidive.

(49) La procédure de l'amende forfaitaire est exclue (art 530 C. pr. pén.):

— Lorsque la contravention expose son auteur à la réparation de dommages causés aux personnes ou, aux tiers;

— En cas de constatations simultanées de plusieurs infractions dont l'une au moins ne permet pas l'application de la procédure de l'amende forfaitaire.

(50) Qu'arrivera-t-il si le contrevenant n'use pas de ces facilités ? Il sera alors loisible au ministère public de poursuivre l'intéressé devant le tribunal de police selon la procédure de droit commun prévue par les art. 531 et suivants C. pr. pén. ou d'opter pour la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale que nous venons d'examiner (art. 530.1. C. pr. pén.).

Aux termes de l'art. 530.2 C. pr. pén., le tarif des amendes forfaitaires sera fixé par décret; un décret pris en Conseil d'Etat, déterminera, en tant que besoin, les modalités d'application des art. 529 à 530.1.

C. — La répression des infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière.

(51) Signalons immédiatement qu'il s'agit essentiellement du stationnement. Si en 1965, 2.000.000 de contraventions au stationnement ont été dressées, en 1971, leur nombre a dépassé 4.000.000.

Quant à la détermination du responsable d'une infraction au Code de la route, on sait que l'art. L. 21 C. route dispose que le conducteur est en principe responsable pénalement des infractions commises par lui dans la conduite de son véhicule.

Toutefois, l'alinéa 2 dudit texte autorise le tribunal, quand le conducteur aura agi en qualité de préposé, à décider, compte tenu des circonstances de fait et des conditions de travail de l'intéressé, que le paiement des amendes de police et des frais sera mis en totalité ou en partie à la charge du commettant.

Le législateur a notamment voulu punir les transporteurs quand ils sont moralement responsables, en raison des conditions de travail imposées à leur personnel, des infractions commises par lui (J.O. Déb. Ass. nat. 31 janvier 1958, p. 451, 454, 475). Selon le sénateur Namy, on a voulu « éviter au salarié de supporter le tribut des contraventions ». (J.O. Déb. Cons. Rép. 18 mars 1958, p. 576). C'est précisément pour permettre de vérifier les conditions de travail, que parmi les documents de bord dont doivent être munis tous les véhicules de transport, figure le livret individuel de contrôle du chauffeur.

(52) Quand il s'agira d'une infraction à la réglementation sur le stationnement des véhicules sanctionnée seulement par une amende (v. art. R. 233.1. 1^{er} alinéa et R. 233.2 C. route), le responsable pénalement sera, dorénavant, selon l'art. 421.1. C. route, le titulaire du certificat d'immatriculation de la voiture trouvée en défaut. Il n'en sera autrement que si le propriétaire du véhicule prouve l'existence d'un cas de force majeure (une panne par exemple) ou s'il fournit des renseignements permettant d'identifier l'auteur véritable de l'infraction. Il s'agira d'un locataire par exemple, d'un voleur, d'une personne à laquelle le véhicule a été prêté ou du nouvel acquéreur lequel dispose d'un délai de 15 jours pour procéder au changement de carte grise.

A propos des véhicules volés, M. le Garde des Sceaux, en réponse à la question d'un parlementaire, a déclaré: « Toutes les sanctions pénales, même celles qui sont prévues en matière de contravention, ne peuvent être infligées qu'à l'auteur des faits reprochés. Certes, les décisions proposant une amende de composition sont toujours adressées au titulaire de la carte grise. Mais il est possible à celui-ci, en s'abstenant de tout règlement, de signaler immédiatement au parquet qu'il n'est pas l'auteur des faits, notamment en établissant que,

victime d'un vol, il ne pouvait, à la date de l'infraction, avoir l'usage de son véhicule ». (J.O. 27 octobre 1971).

(53) A supposer que le certificat d'immatriculation soit établi au nom d'une personne morale, la responsabilité pécuniaire incombera, sous les réserves précitées, au représentant légal de la personne morale.

(54) L'économie des dispositions de l'art. 27 C. route s'analyse comme suit: il s'agit d'appliquer une méthode de sanction plus expéditive à certaines infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière et spécialement à celles intéressant le stationnement. En effet, les procédures d'amende forfaitaire et d'amende de composition se sont soldées par un échec: les contrevenants ne payaient pas; il a donc fallu en définitive les déférer devant les tribunaux de police. En 1968, on a dû transmettre aux juges du tribunal de police de Paris 465.612 procès-verbaux pour infraction aux règles du stationnement, dont les auteurs avaient négligé de régler l'amende par la voie du paiement spontané!

Pour décharger ces juridictions, on a prévu que la procédure de l'amende forfaitaire ci-dessus analysée (art. 529 et 530 C. pr. pén.) deviendra applicable aux contraventions à la législation ou à la circulation routière, lorsque l'amende pénale encourue, dont un décret fixera le taux maximum, n'excèdera pas ledit taux.

(55) Nous ne croyons pas trahir les secrets d'Etat en signalant que l'amende en matière de contravention de stationnement, qui a actuellement un taux de base de 10 F est susceptible d'être portée incessamment à 40 F à Paris et à 30 F en banlieue. On prévoit que les collectivités locales pourront modérer le taux suivant les quartiers et la nature des voies. Notons qu'une proposition de loi déposée sous le n. 1998 par les députés du parti socialiste et apparentés, tend à voir affecter aux villes de plus de 10.000 habitants le produit des amendes perçues pour infractions aux règles de la circulation, ces crédits devant être affectés obligatoirement à des dépenses de travaux permettant une amélioration de la circulation urbaine et à des frais de personnel propres à assurer un meilleur fonctionnement des services de circulation urbaine.

(56) Quand il ne s'agira que d'une contravention à la réglementation du stationnement, même quand l'auteur sera un mineur de moins de 18 ans, il sera procédé, conformément aux art. L. 27.1 à L. 27.3 que nous allons examiner (art. L. 27 alinéa 2 C. route).

(57) Le contrevenant aux dispositions réglementant le stationnement peut:

- Soit payer l'amende forfaitaire;
- Soit utiliser pour ce faire le timbre amende;

— Soit adresser une réclamation au service indiqué dans l'avis de contravention, doléance qui sera transmise au ministère public (art. L. 27.1, alinéa 1 C. route).

(58) Un délai pour ce faire a été prévu; il s'agit de celui institué par l'art. 529 C. pr. pén., c'est-à-dire 15 jours suivant la date de constatation de l'infraction ou de l'envoi de l'avis de contravention au propriétaire du véhicule (art. L. 27.1 alinéa 1 C. route).

(59) A supposer que le contrevenant demeure sans réaction, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule sera redevable de plein droit d'une amende pénale fixe dont un décret déterminera le taux, recouvrée par le comptable du Trésor, en vertu d'un titre exécutoire signé par le Procureur de la République (art. L. 27.1 alinéa 2 C. route).

(60) Ledit titre est exécuté suivant les règles prévues par le Code de procédure pénale pour l'exécution des jugements de police.

Cependant, l'alinéa 3 du même art. L. 27.1 apporte un tempérament à cette rigueur: dans les 10 jours à compter de la date à laquelle le contrevenant à la réglementation sur le stationnement, a acquis connaissance du titre exécutoire dont il vient d'être question, et ce par un acte d'exécution ou par tout autre moyen, l'intéressé peut former une réclamation

auprès du ministère public. Cette réclamation annule automatiquement le titre exécutoire.

(61) La réclamation qu'elle soit adressée au service dont émane l'avis de contravention ou au ministère public produit d'autres effets (art. L. 27.2 C. route). Le ministère public, après avoir reconsidéré le dossier, le classe ou engage des poursuites conformément aux règles du droit commun ou en suivant les règles de la procédure simplifiée. Pour décourager les émules de « Chicaneau », il est prévu que si le tribunal entre en voie de condamnation, l'amende qu'il infligera à l'auteur de la réclamation, ne pourra être inférieure au montant de l'amende fixe portée au titre exécutoire.

(62) Aux termes de l'art. L. 27.3 C. route, le tribunal de police statue conformément aux dispositions de l'art. 711 C. pr. pén. sur les incidents contentieux relatifs à l'exécution (erreur sur la personne) et sur la rectification des erreurs purement matérielles qu'il comporterait.

L'exécution de la décision est suspendue, si le magistrat l'ordonne. Il statue en chambre du conseil, après avoir entendu le ministère public, le conseil de la partie s'il le demande et éventuellement, l'intéressé lui-même. Le ministère public se charge de signifier à la partie intéressée le jugement sur l'incident.

(63) Les effets du paiement de l'amende pénale fixe sont, selon le même article, les mêmes que ceux de l'amende forfaitaire : extinction de l'action publique, exclusion des règles concernant la récidive.

(64) Ajoutons trois précisions :

1) La nouvelle procédure en matière de contraventions va être applicable également dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, l'alinéa 2 de l'art. 5 du décret du 25 novembre 1919, pris par application de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine se trouvant abrogé (L. du 3 janvier 1972, art. 7).

2) Les dispositions antérieurement en vigueur demeureront applicables aux contraventions commises avant l'application de la nouvelle loi qui entrera en vigueur au plus tard le 30 juin 1972.

3) Enfin, sont abrogés les art. 392 et 464 C. rur. qui excluaient de la procédure de l'amende de composition les contraventions au Livre 1^{er} dudit Code qui traite de la chasse et les infractions en matière de pêche qui sont de la compétence des tribunaux de police.

(65) On constatera qu'en matière de stationnement, la répression devient peu formaliste et peu coûteuse. On retire pratiquement son caractère judiciaire à la procédure utilisée. Elle ne nécessite pas l'intervention onéreuse d'un huissier. Au cours des débats M. le Garde des Sceaux a fourni des chiffres : à Paris, en 1968, les frais de justice afférents aux 600.000 jugements prononcés en matière de stationnement se sont élevés à environ 3 milliards d'anciens francs, dont la moitié correspondait au coût des citations et significations par huissier.

(66) Sur le plan pratique selon les informations données par M. Pleven, les amendes fixes seront traitées, comme les amendes de composition le sont actuellement, par l'ordonnateur de la préfecture de Police, puis par ceux du ministère des Finances.

(67) Les avantages de cette procédure simplifiée sont manifestes :

— Eviter d'avoir recours au juge qui ne sera saisi que si le Parquet estime que la réclamation est justifiée, un classement intervenant dans le cas contraire ;

— Economie de frais de poursuite ;

— Excellent moyen de dissuasion, en raison de l'accélération du recouvrement des amendes.

En somme, la substitution d'une méthode administrative à une méthode judiciaire a, selon M. Pleven, les objectifs suivants : - Simplification pour la Justice, simplification pour les citoyens, efficacité dans le recouvrement, intérêt du Trésor -.

(68) D'aucuns objecteront que, sur le plan psychologique, l'avertissement émanant d'un tribunal de police présentait aux yeux des contrevenants une valeur morale contraignante supérieure à celle pouvant résulter d'un avertissement émanant de l'administration fiscale.

(69) Souhaitons que les règlements d'administration publique annoncés pour l'application du texte voient le jour dans un avenir rapproché. Le retard apporté à la publication du décret d'application de la loi du 31 décembre 1970 (v. notre étude « Epaves et voitures-ventouses » — Bull. des transports 27 janvier 1971) sur les stationnements abusifs des véhicules et qui n'a donc été suivie d'aucun effet, nous inspire cette réflexion.

(70) Il ne convient pas, pensons nous, que nos gouvernants s'en tiennent là. Les causes profondes de la situation sont à rechercher et il échet, comme l'a suggéré le sénateur Namy de promouvoir une politique harmonisée de la circulation des hommes et des marchandises dans cette région parisienne qui étouffe dans le chaos des véhicules de toute nature, dans cette région parisienne où l'automobile peut à peine circuler et encore moins s'arrêter, sous peine d'être en infraction. Il ne faut pas oublier que le préfet de Paris a récemment révélé publiquement que 1.500 hectares de voitures ne pouvaient tenir dans 1.200 hectares de chemins (A. Sauvy « Les 4 roues de la fortune » Edit. Flammarion).

Paul-Julien DOLL,

Conseiller à la Cour d'appel de Paris.

LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE CHÈQUES

La prévention et la répression des infractions en matière de chèques a fait l'objet d'une profonde modification par la loi du 3 janvier 1972. Le ministère de la Justice afin d'expliquer l'économie de la loi nouvelle nous a adressé le commentaire que nous publions ci-dessous.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Direction des Affaires
Criminelles et des Grâces

LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE CHÈQUES

Les raisons qui ont motivé une refonte profonde de la réglementation des infractions en matière de chèques sont connues de tous.

L'augmentation du nombre de chèques impayés était telle que les autorités judiciaires et les services de police n'étaient plus à même d'y faire face.

15. L'évocation est prohibée lorsque les premiers juges n'ont pas été régulièrement saisis de la prévention pour avoir statué après avoir annulé une citation irrégulière. • Crim. 21 mars 1979 : *Bull. crim.* n° 115. ♦ ... Après que la cour ait annulé l'information à compter du réquisitoire introductif, les premiers juges n'ayant pas été régulièrement saisis. • Crim. 6 janv. 1954 : *JCP 1955. II. 9011*, note *Meurisse*. ♦ V. aussi : Crim. 28 déc. 1950 : *D. 1951. 114*. ♦ Mais, si c'est à tort qu'une cour d'appel, ayant relevé que les faits poursuivis étaient de nature délictuelle et qu'en conséquence le tribunal de police était incompétent pour prononcer la nullité de citations, a, après avoir annulé le jugement, évoqué et prononcé à son tour la nullité de ces citations, l'arrêt n'encourt pas la censure dès lors que la Cour de cassation est en mesure de s'assurer que la poursuite était nulle. • Crim. 15 déc.

1998 : *Bull. crim.* n° 341.

16. Si les dispositions de l'art. 520 font obligation à la cour d'appel d'évoquer le fond lorsque le jugement est annulé pour violation ou omission des formes prescrites par la loi, il en va différemment lorsque le prévenu n'a pas été cité formé de la date d'audience ou n'a pas été cité et que le jugement lui est ainsi inopposable, ce qui prohibe toute évocation. • Crim. 17 nov. 1987 : *Bull. crim.* n° 414 • 5 juin 1991 : *ibid.* n° 239.

17. L'évocation ne saurait s'appliquer en cas de confirmation. • Crim. 5 mai 1960 : *D. 1960. 498*, note *Meurisse*.

18. Les juges d'appel ne peuvent confirmer, après évocation, un jugement qu'ils ont précédemment annulé. • Crim. 19 déc. 1995 : *Bull. crim.* n° 385.

TITRE TROISIÈME DU JUGEMENT DES CONTRAVENTIONS

CHAPITRE PREMIER DE LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL DE POLICE

RÉP. PÉN. v° *Compétence*, par *VERGNE*.

Art. 521 Le tribunal de police connaît des contraventions. (L. n° 92-1336 du 16 déc. 1992) « Sont des contraventions les infractions que la loi punit d'une peine d'amende n'excédant pas 20 000 F. » — *Les dispositions de la loi n° 92-1336 du 16 déc. 1992 sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 1994.*

En ce qui concerne les agents diplomatiques et les fonctionnaires consulaires, V. note, *supra*, sous art. 231.

TOM : 805 et 848 s. — *Mayotte* : 877 s. et 895 s. — *Saint-Pierre-et-Miquelon* : 904 et 930 s.

Art. 522 (L. n° 83-466 du 10 juin 1983) « Est compétent le tribunal de police de lieu de commission ou de constatation de la contravention ou celui de la résidence du prévenu.

« Est également compétent le tribunal de police du siège de l'entreprise détentrice du véhicule en cas de contravention, soit aux règles relatives au chargement ou à l'équipement de ce véhicule, soit aux conditions de travail dans les transports routiers, soit à la coordination des transports. »

Les articles 383 à 387 sont applicables au jugement des infractions de la compétence du tribunal de police. — *Pr. pén.* C. 662 et C. 663.

V. L. n° 72-1138 du 22 déc. 1972 relative à la compétence territoriale du ministère public et des juridictions répressives sur certains aérodromes, *supra*, ss. art. 382.

1. *Lieu de commission de la contravention*... Le tribunal de police du lieu de commission d'une contravention est compétent pour

2. La contravention d'injure ou de diffamation non publique, résultant d'une correspondance expédiée d'un lieu à un autre, est réalisée au lieu où la correspondance est reçue par son destinataire ; en conséquence, le tribunal de simple police du lieu où réside le destinataire est compétent pour en connaître. • Crim. 10 juill. 1913 : *DP 1915. 1. 80*.

3. ... *Ou lieu de sa constatation*. Le lieu retenu pour déterminer la compétence du tribunal de police est celui où les contraventions ont été matériellement constatées, et non celui où ont été centralisés, collationnés et analysés les résultats de l'enquête. • Crim. 29 oct. 1998 : *Bull. crim.* n° 282.

4. *Contraventions routières*. En application de l'art. 522, al. 2, c. pr. pén., la connaissance des contraventions aux règles relatives au chargement ou à l'équipement d'un véhicule, aux conditions de travail dans les transports routiers ou à la coordination des transports est attribuée non seulement au tribunal de police du siège de l'entreprise détentrice du véhicule, mais aussi au tribunal de police du lieu de commission ou de constatation de la contravention ou celui de la résidence du prévenu. • Crim. 10 nov. 1992 : *Bull. crim.* n° 369 ; *Dr. pénal avr. 1993*, n° 97, obs. *Maron*. ♦ Ces dispositions sont limitatives. • Crim. 27 juin 1995 : *Bull. crim.* n° 237.

5. *Exception d'incompétence territoriale*. Il résulte de la combinaison des art. 522 et 385 que, devant le tribunal de police, les exceptions tirées de la nullité de la citation doivent, à peine de forclusion, être présentées avant toute défense au fond. • Crim. 1^{er} févr. 1968 : *Bull. crim.* n° 36.

6. L'exception d'incompétence territoriale est d'ordre public et peut être soulevée pour la première fois devant la Cour de cassation. • Crim. 8 mars 1961 : *Bull. crim.* n° 145 • 4 janv. 1978 : *ibid.* n° 6.

Art. 523 Le tribunal de police est constitué par le juge du tribunal d'instance, un officier du ministère public ainsi qu'il est dit aux articles 45 et suivants, et un greffier. — *Pr. pén.* C. 664.

Saint-Pierre-et-Miquelon : 930.

RÉP. PÉN. v° *Tribunaux*, par *TRIBILLAC-ACUTON*.

CHAPITRE II DE LA PROCÉDURE SIMPLIFIÉE

(L. n° 72-5 du 3 janv. 1972)

BIBL. ▶ *Pradel*, *D. 1972. Chron.* 153. — *Doull. Gaz. Pal.* 1972. 1. *Doctr.* 114. — *LORENTZ et VOLFF*, *ibid.* 1972. 1. *Doctr.* 274, et 1972. 2. *Doctr.* 499. — *MAYER-JACK*, *JCP 1972. II.* 2456.

Art. 524 (L. n° 72-5 du 3 janv. 1972) Toute contravention de police, même commise en état de récidive, peut être soumise à la procédure simplifiée prévue au présent chapitre.

Cette procédure n'est pas applicable :

1° Si la contravention est prévue par le Code du travail ;

2° Si le prévenu, (L. n° 92-1336 du 16 déc. 1992) « auteur d'une contravention de la cinquième classe », était âgé de moins de dix-huit ans au jour de l'infraction. — *Les dispositions de la loi n° 92-1336 du 16 déc. 1992 sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 1994.*

Cette procédure ne peut plus être poursuivie lorsque la victime du dommage causé par la contravention a fait citer directement le prévenu avant qu'ait été rendue l'ordonnance prévue à l'article 525.

V. *infra*, C. pr. pén., art. R. 42 à R. 50.

RÉP. PÉN. v° *Amende*, par *BERTHÉAS*.

La procédure simplifiée prévue aux art. 524 s. c. pr. pén. revêtant un caractère subsidiaire et facultatif jusqu'à l'expiration du délai d'opposition à l'exécution de l'ordonnance pénale, le ministère public conserve la faculté d'y renoncer en recourant à la procédure de droit commun. • Crim. 3 févr. 1998 : *Bull. crim.* n° 41 ; *Dr. pénal 1998. Chron.* 14, par *Lesclous et Marsat*.

Art. 525 (L. n° 72-5 du 3 janv. 1972) Le ministère public qui choisit la procédure simplifiée communique au juge du tribunal de police le dossier de la poursuite et ses réquisitions.

Le juge statue sans débat préalable par une ordonnance pénale portant soit relaxe, soit condamnation à une amende (L. n° 99-515 du 23 juin 1999) « ainsi que, le cas échéant, à une ou plusieurs des peines complémentaires encourues ».

S'il estime qu'un débat contradictoire est utile (Abrogé par L. n° 99-515 du 23 juin 1999) « ou que des sanctions autres que l'amende devraient être éventuellement prononcées », le juge renvoie le dossier au ministère public aux fins de poursuites dans les formes de la procédure ordinaire.

Art. 526 (L. n° 93-2 du 4 janv. 1993) L'ordonnance contient les nom, prénoms, date et lieu de naissance et domicile du prévenu, la qualification légale, la date et le lieu du fait imputé, la mention des textes applicables et, en cas de condamnation, le montant de l'amende ainsi que la durée de la contrainte par corps. — La loi d'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, n° 92-1336 du 16 déc. 1992 applicable au 1^{er} mars 1994, modifiant l'art. 526 C. pr. pén., dans sa rédaction antérieure à la loi du 4 janv. 1993, prévoit la suppression des mots : « la durée de la contrainte par corps » (art. 45 de la loi).

Le juge n'est pas tenu de motiver l'ordonnance pénale.

Art. 527 (L. n° 93-2 du 4 janv. 1993) Le ministère public peut, dans les dix jours de l'ordonnance, former opposition à son exécution par déclaration au greffe du tribunal.

Si, à l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, le ministère public n'a pas fait opposition, l'ordonnance pénale est notifiée au prévenu par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et exécutée suivant les règles prévues par le présent code pour l'exécution des jugements de police.

Le prévenu peut, dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de la lettre, former opposition à l'exécution de l'ordonnance.

A défaut de paiement ou d'opposition dans le délai ci-dessus, l'amende et le droit fixe de procédure sont exigibles.

Toutefois, s'il ne résulte pas de l'avis de réception que le prévenu a reçu la lettre de notification, l'opposition reste recevable jusqu'à l'expiration d'un délai de trente jours qui courent de la date à laquelle l'intéressé a eu connaissance, d'une part, de la condamnation, soit par un acte d'exécution, soit par tout autre moyen, d'autre part, du délai et des formes de l'opposition qui lui est ouverte.

Le comptable du Trésor arrête le recouvrement dès réception de l'avis d'opposition à l'ordonnance pénale établi par le greffe.

V. infra, C. pr. pén., art. R. 42 à R. 50.

TOM : 849. — Mayotte : 895 s.

1. Pour le calcul du délai prévu à l'art. 527, al. 3, le jour d'envoi de la lettre recommandée prévue à l'al. 2 du même article doit être écarté. • Crim. 23 juin 1987 : Bull. crim. n° 262.

2. Encourt la cassation l'arrêt qui déclare tardive l'opposition formée par un prévenu plus de 30 jours après l'envoi de la lettre recommandée, alors que, celle-ci ne lui étant pas parvenue, le délai d'opposition n'avait commencé à courir qu'à compter de l'avertissement du Trésor, premier acte d'exécution. • Crim. 27 avr. 1994 : Bull. crim. n° 153.

Circulaire générale. — C. 527 (Circ. 1^{er} mars 1993) L'article 527 décrit la procédure d'exécution d'une ordonnance pénale et reconnaît un droit d'opposition au ministère public et au prévenu.

1. — Le parquet possède le droit de faire opposition à l'ordonnance pénale, dans les dix jours de la signature de celle-ci.

Si l'officier du ministère public n'a pas formé une opposition dans ce délai, l'ordonnance est notifiée au prévenu par lettre recommandée avec avis de réception. La loi du 4 janvier 1993 a précisé que l'ordonnance pénale est exécutée selon les règles d'exécution des jugements de police.

Le prévenu dispose d'un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de la lettre recommandée pour former opposition. Il peut également décider de s'exécuter immédiatement, et dans ce cas, doit acquitter entre les mains du comptable direct du Trésor l'amende à laquelle il a été condamné et le droit fixe de procédure, dans les trente jours de la date d'envoi de ladite lettre.

2. — Faute pour le prévenu de payer ou de faire opposition dans le délai de trente jours, l'ordonnance pénale acquiert force de chose jugée et peut être soumise à exécution forcée comme tout jugement répressif puisqu'aucune voie de recours n'est plus ouverte. Dès lors, les sommes dues sont exigibles.

Le législateur n'a en effet pas voulu qu'une attitude passive du prévenu bloque la procédure simplifiée et contraigne la justice à saisir un tribunal de police selon la procédure ordinaire.

Cependant, afin d'assurer à l'intéressé une protection efficace de ses droits, le législateur a prévu que si la lecture de l'avis de réception ne permet pas de déterminer que le prévenu a effectivement reçu l'ordonnance pénale, celui-ci peut encore former opposition dans un nouveau délai de trente jours — et non plus de dix jours comme cela était le cas avant la loi du 4 janvier 1993 — à compter du moment où il a connaissance de la condamnation et des formes de l'opposition qui lui sont ouvertes.

Mais la loi du 4 janvier 1993 a également voulu améliorer l'information du comptable du Trésor quant aux oppositions formées, afin d'éviter toute démarche de recouvrement inutile, en prévoyant que le recouvrement n'est arrêté que lors de la réception de l'avis d'opposition à l'ordonnance pénale par le comptable. Le greffier doit en conséquence informer systématiquement celui-ci de toute opposition valablement formée contre une ordonnance pénale.

Art. 528 (L. n° 72-5 du 3 janv. 1972) En cas d'opposition formée par le ministère public ou par le prévenu, l'affaire est portée à l'audience du tribunal de police dans les formes de la procédure ordinaire. Le jugement rendu par défaut, sur l'opposition du prévenu, ne sera pas susceptible d'opposition.

Jusqu'à l'ouverture des débats, le prévenu peut renoncer expressément à son opposition. L'ordonnance pénale reprend alors sa force exécutoire et une nouvelle opposition est irrecevable.

Art. 528-1 (L. n° 72-5 du 3 janv. 1972) L'ordonnance pénale à laquelle il n'a pas été formé opposition a les effets d'un jugement passé en force de chose jugée.

Cependant, elle n'a pas l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'action civile en réparation des dommages causés par l'infraction.

L'ordonnance pénale prononcée selon les compétences pour statuer sur l'action civile, même art. 524 s. c. pr. pén., et devenue définitive, n'a si l'ordonnance pénale est devenue définitive pas l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'action civile en réparation des dommages causés par l'infraction. Le tribunal de police demeure n° 41.

Art. 528-2 (L. n° 72-5 du 3 janv. 1972) Les dispositions du présent chapitre ne font pas échec au droit de la partie lésée de citer directement le contrevenant devant le tribunal de police, dans les conditions prévues par le présent code.

Lorsque la citation est délivrée après qu'une ordonnance pénale a été rendue sur les mêmes faits, le tribunal de police statue :

Sur l'action publique et sur les intérêts civils si l'ordonnance pénale a fait l'objet d'une opposition dans les délais prévus à l'article 527 et au plus tard à l'ouverture des débats ;

Sur les intérêts civils seulement si aucune opposition n'a été formée ou si le prévenu a déclaré expressément, au plus tard à l'ouverture des débats, renoncer à son opposition ou à son droit d'opposition. Il en est de même s'il est établi que l'ordonnance pénale a fait l'objet d'un paiement volontaire.

V. *infra*, C. pr. pén., art. R. 42 à R. 50. — V. aussi *Circ.* 30 juin 1972 (D. et BLD 1972. 343).

CHAPITRE II BIS DE LA PROCÉDURE DE L'AMENDE FORFAITAIRE

(L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985)

RÉP. PÉN. v° Amende, par BERNHÉAS.

BIBL. ► COMBARDIEU, JCP 1967. I. 2096. — LE CLÈRE, *Rev. sc. crim.* 1970. 591. — LE PAGE-SEZNEC, *Rev. sc. crim.* 1996. 839.

SECTION PREMIÈRE DISPOSITIONS APPLICABLES À CERTAINES CONTRAVENTIONS (L. n° 99-515 du 23 juin 1999).

(L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985 ; L. n° 89-469 du 10 juill. 1989)

Art. 529 (L. n° 99-515 du 23 juin 1999) « Pour les contraventions des quatre premières classes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État », (L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985) l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive. — Les dispositions du présent alinéa, dans leur rédaction issue de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999, entreront en vigueur à la date de publication du décret en Conseil d'État qui y est prévu (L. n° 99-515 du 23 juin 1999, art. 9-IV).

Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à amende forfaitaire, ont été constatées simultanément.

V. *infra*, art. R. 49 s.

Toute référence faite dans les textes en vigueur à l'amende pénale fixe doit, à compter du 1^{er} oct. 1986, être entendue comme faite à l'amende forfaitaire majorée (L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985, art. 89 et 94).

La procédure prévue aux art. 529 à 529-2 et 530 à 530-2 C. pr. pén. est applicable aux contraventions des quatre premières classes intéressant les bois, forêts et terrains à boiser, punies seulement d'une peine d'amende et énumérées ci-après : — a) Contraventions réprimées par le Code forestier en matière de protection contre l'incendie, d'introduction de véhicules, bestiaux, animaux de charge ou de monture et d'infraction aux règles édictées en application de l'art. 2 de l'art. L. 133-1 C. for. ; — b) Contraventions réprimées par le Code pénal en matière de dépôt ou d'abandon de matières, d'ordures ou de déchets (C. for., art. L. 351-9, mod. par L. n° 91-5 du 3 janv. 1991, art. 25, C. rur. et for.).

... aux infractions en matière de détention, d'utilisation ou de divagation d'animaux réprimées par le Code rural et par le Code pénal (C. rur., art. 211-8, 213-2 et 276-11, C. rur. et for.).

... aux contraventions aux dispositions prises en application de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (L. n° 96-1236 du 30 déc. 1996, art. 36, C. envtr.).

TOM : 850. — Mayotte : 877.

Art. 529-1 (L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985) Le montant de l'amende forfaitaire peut être acquitté soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit auprès du service indiqué dans l'avis de contravention dans les trente jours qui suivent la constatation de l'infraction ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les trente jours qui suivent cet envoi.

Art. 529-2 (L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985) Dans le délai prévu par l'article précédent, le contrevenant doit s'acquitter du montant de l'amende forfaitaire, à moins qu'il ne formule dans le même délai une requête tendant à son exonération auprès du service indiqué dans l'avis de contravention. Cette requête est transmise au ministère public.

A défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai de trente jours, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public.

1. Le juge de police n'est pas tenu de répondre aux demandes ou exceptions invoquées par le prévenu dans sa requête au ministère public, mais non réitérées par conclusions devant le tribunal. • *Crim.* 16 nov. 1992 : *Bull. crim.* n° 377 • 18 juin 1997 : *ibid.* n° 246.
2. Il résulte de la combinaison des art. L. 21-1 c. route et 529-2 c. pr. pén. que, en cas de poursuites pour infraction aux règles du stationnement payant dirigées contre le propriétaire du véhicule, ce dernier doit indiquer l'identité du véritable utilisateur du véhicule lors de sa réclamation. • *Crim.* 23 oct. 1991 : *Gaz. Pal.* 1992. 1. 286, obs. Doucet • 27 janv. 1993 : *Dr. pénal juill.* 1993, n° 161, obs. J.-H. Robert.

SECTION II DISPOSITIONS APPLICABLES À CERTAINES INFRACTIONS À LA POLICE DES SERVICES PUBLICS DE TRANSPORTS TERRESTRES

(L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985)

Art. 529-3 (L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985) Pour les contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, réguliers et à la demande, constatées par les agents assermentés de l'exploitant, l'action publique est éteinte, par dérogation à l'article 521 du présent code, par une transaction entre l'exploitant et le contrevenant.

Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables si plusieurs infractions dont l'une au moins ne peut donner lieu à transaction ont été constatées simultanément.

En ce qui concerne le procès-verbal d'infraction établi par l'agent de l'exploitant, V. Arr. 1^{er} oct. 1986 (JO 28 oct.).

TOM : 804. — Mayotte : 877.

Art. 529-4 (L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985) La transaction est réalisée par le versement à l'exploitant d'une indemnité forfaitaire et, le cas échéant, de la somme due au titre du transport.

Ce versement est effectué :

1. Soit, au moment de la constatation de l'infraction, entre les mains de l'agent de l'exploitant ;
2. Soit, (L. n° 93-2 du 4 janv. 1993) « dans un délai de deux mois » à compter de la constatation de l'infraction, auprès du service de l'exploitant indiqué dans la position de transaction ; dans ce dernier cas, il y est ajouté aux sommes dues le montant des frais de constitution du dossier.

A défaut de paiement immédiat entre ses mains, l'agent de l'exploitant est habilité à recueillir le nom et l'adresse du contrevenant ; en cas de besoin, il peut requérir l'assistance d'un officier ou d'un agent de police judiciaire.

Le montant de l'indemnité forfaitaire et, le cas échéant, celui des frais de constitution du dossier sont acquis à l'exploitant.

(L. n° 99-291 du 15 avr. 1999) « II. — A défaut de paiement immédiat entre leurs mains, les agents de l'exploitant/s'ils ont été agréés par le procureur de la République et assermentés, et uniquement lorsqu'ils procèdent au contrôle de l'existence et de la validité des titres de transport des voyageurs/sont habilités à relever l'identité et l'adresse du contrevenant.

« Si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité, l'agent de l'exploitant en rend compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent, qui peut alors lui ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant. A défaut de cet ordre, l'agent de l'exploitant ne peut retenir le contrevenant. Lorsque l'officier de police judiciaire mentionné au présent alinéa décide de procéder à une vérification d'identité, dans les conditions prévues à l'article 78-3, le délai prévu au troisième alinéa de cet article court à compter du relevé d'identité.

« Il est mis fin immédiatement à la procédure prévue à l'alinéa précédent si le contrevenant procède au versement de l'indemnité forfaitaire.

« III. — Les conditions d'application du II du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret précise notamment les conditions dans lesquelles les agents de l'exploitant doivent, aux frais de ce dernier, suivre une formation spécifique afin de pouvoir obtenir l'agrément délivré par le procureur de la République. Il définit en outre les conditions dans lesquelles le représentant de l'État approuve l'organisation que l'exploitant arrête aux fins d'assurer les contrôles précités et les modalités de coordination et de transmission d'informations entre l'exploitant et la police ou la gendarmerie nationales. »

En ce qui concerne la police des chemins de fer, V. L. 15 juill. 1845, art. 23, C. pén.

Circulaire générale. — C. 529-4 (Circ. 1^{er} mars 1993) L'article 529-4 prévoit, pour certaines infractions à la police des services publics de transports terrestres, qu'une transaction — qui met fin à l'action publique — peut être réalisée entre le contrevenant et l'exploitant, par le versement d'une indemnité forfaitaire.

Cette transaction peut avoir lieu soit lors de la constatation de l'infraction, soit dans un délai de deux mois à compter du jour de la constatation de l'infraction. Si le paiement de l'indemnité forfaitaire n'est pas immédiat, un procès-verbal est dressé par l'agent assermenté de l'exploitant, celui-ci étant notamment habilité à recueillir le nom et l'adresse du contrevenant.

Un délai de deux mois a été substitué au délai de quatre mois prévu par la loi du 4 janvier 1993, afin d'accélérer le recouvrement des sommes dues, et en raison du faible taux de paiement qui intervenait dans les deux derniers mois de la période transactionnelle.

En cas de paiement différé, l'indemnité forfaitaire due est égale à celle qui est payable immédiatement, majorée des frais de constitution de dossier.

Art. 529-5 (L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985) Dans le délai prévu par l'article précédent, le contrevenant doit s'acquitter du montant des sommes dues au titre de la transaction, à moins qu'il ne formule (L. n° 93-2 du 4 janv. 1993) « dans un délai de

deux mois » à compter de la constatation de l'infraction une protestation auprès du service de l'exploitant. Cette protestation, accompagnée du procès-verbal d'infraction, est transmise au ministère public.

A défaut de paiement ou de protestation (L. n° 93-2 du 4 janv. 1993) « dans un [le] délai de deux mois » précité, le procès-verbal d'infraction est adressé par l'exploitant au ministère public et le contrevenant devient redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public.

Sur la procédure de l'amende forfaitaire et l'inventaire des infractions relatives aux transports ferroviaires et routiers, V. Circ. Crim. 87-15 M du 27 juill. 1987 (BOMJ n° 27, p. 100) ; ... le traitement des infractions ferroviaires, V. Circ. Crim. 88-02 M du 1^{er} févr. 1988 (BOMJ n° 29, p. 86).

V. Décr. n° 730 du 22 mars 1942, art. 80-4 à 80-8, ajoutés par Décr. n° 86-1045 du 18 sept. 1986 (JO 19 sept.). — C. pén.

Circulaire générale. — C. 529-5 (Circ. 1^{er} mars 1993) L'article 529-5 modifié par l'article 153 de la loi du 4 janvier 1993 organise un recours contre l'indemnité transactionnelle applicable à certaines infractions à la police des services publics.

Dans le délai de deux mois à compter de la constatation de l'infraction prévu à l'article 529-4, le contrevenant peut formuler une protestation auprès de l'exploitant.

Dans ce cas, le procès-verbal d'infraction est transmis au ministère public.

A défaut de protestation ou de paiement dans le délai de deux mois, un nouveau titre est émis et rendu exécutoire par le ministère public.

La somme due est une amende forfaitaire majorée qui est recouvrée par le comptable du Trésor.

SECTION II BIS DISPOSITIONS APPLICABLES À CERTAINES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE

(L. n° 89-469 du 10 juill. 1989)

Art. 529-6 (Abrogé par L. n° 99-515 du 23 juin 1999), à compter de la date de publication du décret prévu à l'al. 1^{er} de l'art. 529 C. pr. pén. (L. n° 89-469 du 10 juill. 1989) « Pour les contraventions des quatre premières classes au Code de la route punies d'une simple peine d'amende, qu'elles entraînent ou non une perte des points affectés au permis de conduire, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive.

« Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à amende forfaitaire, ont été constatées simultanément. »

V. infra, art. R. 49-9 s.

TOM : 804. — Mayotte : 877.

Art. 529-7 (L. n° 89-469 du 10 juill. 1989) Pour les contraventions au Code de la route des deuxième, troisième et quatrième classes (L. n° 99-515 du 23 juin 1999) « dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État » [ancienne rédaction : « prévues par l'article 529-6 »], à l'exception de celles relatives au stationnement, l'amende forfaitaire est minorée si le contrevenant en règle le montant dans les conditions prévues par l'article 529-8. — Entrée en vigueur à la date de publication du décret en Conseil d'État prévu à l'al. 1^{er} de l'art. 529 C. pr. pén. (L. n° 99-515 du 23 juin 1999, art. 9-IV).

Art. 529-8 (L. n° 89-469 du 10 juill. 1989) Le montant de l'amende forfaitaire minorée peut être acquitté soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit dans un délai de trois jours à compter de la constatation de l'infraction ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les sept jours qui suivent cet envoi.

En cas de non-paiement de l'amende forfaitaire minorée dans les conditions prévues ci-dessus, le contrevenant est redevable de l'amende forfaitaire.

Art. 529-9 (L. n° 89-469 du 10 juill. 1989) L'amende forfaitaire doit être versée avant l'expiration de la période de trente jours qui suit la constatation de l'infraction ou l'envoi de l'avis de contravention.

Les dispositions de l'article 529-2 relatives à la requête aux fins d'exonération et à la majoration de plein droit sont applicables.

SECTION III DISPOSITIONS COMMUNES

(L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985)

Art. 530 (L. n° 93-2 du 4 janv. 1993) Le titre mentionné au second alinéa de l'article 529-2 ou au second alinéa de l'article 529-5 est exécuté suivant les règles prévues par le présent code pour l'exécution des jugements de police. La prescription de la peine commence à courir à compter de la signature par le ministère public du titre exécutoire, qui peut être individuel ou collectif.

Dans les trente jours de l'envoi de l'avis invitant le contrevenant à payer l'amende forfaitaire majorée, l'intéressé peut former auprès du ministère public une réclamation motivée qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire en ce qui concerne l'amende contestée. Cette réclamation reste recevable tant que la peine n'est pas prescrite, s'il ne résulte pas d'un acte d'exécution ou de tout autre moyen de preuve que l'intéressé a eu connaissance de l'amende forfaitaire majorée.

La réclamation doit être accompagnée de l'avis correspondant à l'amende considérée.

Mayotte : 877.

La réclamation du contrevenant a pour conséquence, à compter de la réception par le ministère public, d'ouvrir un nouveau délai de prescription de l'action publique et il suffit alors qu'un acte de poursuite, tel un mandement aux

fins de citation adressé à un huissier, intervienne dans le délai d'un an. • Crim. 11 juin 1992 : *Bull. crim.* n° 231 • 6 oct. 1993 : *Gaz. Pal.* 1994. 1. 14.

Circulaire générale. — C. 530 (Circ. 1^{er} mars 1993) L'article 530 précise les conditions d'exécution des titres exécutoires enjoignant aux contrevenants de payer une amende forfaitaire majorée.

En vertu du premier alinéa de cet article, le titre rendu exécutoire par le ministère public — si le contrevenant n'acquiesce pas l'amende ou l'indemnité forfaitaire dans les délais légaux — est exécuté suivant les règles prévues pour l'exécution des jugements de police (articles 707 et suivants du présent code).

Cet alinéa précise également, depuis la loi du 4 janvier 1993, que la prescription de la peine commence à courir à compter de la signature du titre exécutoire, qui peut être individuel ou collectif.

Certains tribunaux avaient en effet dénié le caractère exécutoire à l'état récapitulatif des titres de recouvrement visé antérieurement par cet alinéa.

Les deuxième et troisième alinéas de cet article précisent dans quelles conditions le contrevenant, invité à payer l'amende forfaitaire majorée, peut formuler une réclamation. Celle-ci doit intervenir dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de l'avis l'invitant à payer la somme due, ce délai se substituant à celui de dix jours prévu avant la loi du 4 janvier 1993 précitée.

Cette réclamation annule le titre exécutoire formulé contre le contrevenant.

Cependant, afin d'éviter les recours dilatoires, la loi précise que le titre exécutoire n'est annulé qu'en ce qui concerne l'amende contestée.

De plus, les alinéas 2 et 3 requièrent désormais que la réclamation soit motivée et accompagnée de l'avis correspondant à l'amende contestée, introduisant ainsi dans la partie législative du code deux dispositions figurant jusqu'ici dans la partie réglementaire (article R. 49-8 du présent code).

Art. 530-1 (L. n° 93-2 du 4 janv. 1993) « Au vu de la requête faite en application du premier alinéa de l'article 529-2, de la protestation formulée en application du premier alinéa de l'article 529-5 ou de la réclamation faite en application du deuxième alinéa de l'article 530, le ministère public peut, soit renoncer à l'exercice des poursuites, soit procéder conformément aux articles 524 à 528-2 ou aux articles 531 et suivants, soit aviser l'intéressé de l'irrecevabilité de la réclamation non motivée ou non accompagnée de l'avis. »

(L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985) En cas de condamnation, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende ou de l'indemnité forfaitaire dans les cas prévus par le premier alinéa de l'article 529-2 et le premier alinéa de l'article 529-5, ni être inférieure au montant de l'amende forfaitaire majorée dans les cas prévus par le second alinéa de l'article 529-2 et le second alinéa de l'article 529-5.

Circulaire générale. — C. 530-1 (Circ. 1^{er} mars 1993) L'alinéa premier de l'article 530-1 prévoit le choix qui s'offre au ministère public en cas de recours contre une amende forfaitaire, une amende forfaitaire majorée ou une indemnité forfaitaire.

Le ministère public peut soit renoncer à exercer les poursuites, soit décider de recourir à la procédure d'ordonnance pénale ou de saisir le tribunal de police, soit constater l'irrecevabilité de la réclamation.

Dans ce dernier cas, l'article 155 de la loi du 4 janvier 1993 a prévu que le ministère public doit aviser l'intéressé de l'irrecevabilité de sa réclamation dès lors qu'elle n'est pas motivée ou qu'elle n'est pas accompagnée d'un avis.

Le second alinéa de l'article 530-1 prescrit que l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant des amendes qui auraient été dues si l'intéressé n'avait pas présenté une requête, une protestation ou une réclamation.

Art. 530-2 (L. n° 85-1407 du 30 déc. 1985) Les incidents contentieux relatifs à l'exécution du titre exécutoire et à la rectification des erreurs matérielles qu'il peut comporter sont déférés au tribunal de police, qui statue conformément aux dispositions de l'article 711.

Encourt la cassation le jugement déclarant irrecevable une requête présentée sur le fondement de l'art. 530-2 c. pr. pén. alors que la réclamation n'avait pas été déclarée irrecevable en

raison de l'absence de motivation ou du défaut d'accompagnement de l'avis correspondant à l'amende considérée et que, dès lors, l'officier du ministère public devait, en application de l'arti-

Art. 536 Sont également applicables les règles édictées par les articles 418 à 426 concernant la constitution de partie civile ; par les articles 427 à 457 relatifs à l'administration de la preuve sous réserve de ce qui est dit à l'article 537 ; par les articles 458 à 461 concernant la discussion par les parties ; par l'article 462 relatif au jugement. — Pr. pén. C. 678.

1. Doit être annulé tout jugement de (simple) police qui ne constate pas ou qui constate insuffisamment la publicité de l'instruction et du jugement. • Crim. 19 déc. 1891 : DP 1892. I. 367
- 2 mars 1894 : DP 1897. I. 497, note Sarrut
- 20 avr. 1894 : *ibid.* • 17 janv. 1895 : *ibid.*
- 15 mars 1895 : *ibid.* • 10 mai 1895 : *ibid.*
- 11 janv. 1896 : DP 1897. I. 329.
2. La publicité doit, à peine de nullité, être constatée non seulement pour l'audience dans laquelle le jugement est rendu, mais aussi pour toutes les audiences où il a été fait des actes d'instruction. Jurisprudence constante. ♦ V. notamment : • Crim. 10 févr. 1916 : Bull. crim. n° 34 • 29 nov. 1918 : *ibid.* n° 218 • 25 janv. 1924 : *ibid.* n° 38 • 24 janv. 1956 : D. 1956. Somm. 131.

3. Le jugement de (simple) police rendu et

Art. 537 Les contraventions sont prouvées soit par procès-verbaux ou rapports, soit par témoins à défaut de rapports et procès-verbaux, ou à leur appui.

(L. n° 78-788 du 28 juill. 1978) « Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement, les procès-verbaux ou rapports établis par les officiers et agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, » ou les fonctionnaires ou agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire auxquels la loi a attribué le pouvoir de constater les contraventions, font foi jusqu'à preuve contraire.

La preuve contraire ne peut être rapportée que par écrit ou par témoins. — Pr. pén. C. 678.

BIBL. ▶ DANJAUME, D. 1996. Chron. 153. — LESCLOUS et MARSAT, Dr. pénal 1997. Chron. 14.

1. Justifie légalement sa décision de déclaration de culpabilité d'un conducteur d'un véhicule automobile, auquel est reproché un excès de vitesse, hors d'une agglomération, contravention relevée au moyen d'un appareil automatique, la cour d'appel qui déduit sa conviction de culpabilité, non seulement des constatations du procès-verbal, mais du témoignage de l'un des gendarmes verbalisateurs et d'autres considérations de fait que l'arrêt expose. • Crim. 24 juill. 1979 : D. 1979. 528, obs. Puech. ♦ V. également : • Crim. 28 juill. 1969 : JCP 1970. II. 16251, note Gassin.

1 bis. S'il est vrai que les procès-verbaux établis par des agents n'ayant pas eux-mêmes constaté les contraventions qui y sont rapportées sont dépourvus de la force probante particulière prévue par les art. 429 et 537 c. pr. pén. et par l'art. R. 253 c. route, leurs énonciations valent à titre de simples renseignements et peuvent suffire à fonder à elles seules la conviction

2. Une cour d'appel ne peut, sans violer les dispositions de l'art. 537, prononcer la relaxe d'un contrevenant sans constater que la preuve contraire aux énonciations du procès-verbal a été rapportée par écrit ou par témoins. • Crim. 25 avr. 1977 : Bull. crim. n° 134.

3. Les procès-verbaux constatant des infractions à la réglementation sur le stationnement payant des véhicules sur le base d'indications

le R. 49-8 du code précité, informer le comptable du Trésor de l'annulation du titre exécuté. • Crim. 29 oct. 1997 : Bull. crim. n° 357.

Art. 530-3 (L. n° 89-469 du 10 juill. 1989) Un décret en Conseil d'État fixe le montant des amendes et indemnités forfaitaires, des amendes forfaitaires minorées et des amendes forfaitaires majorées ainsi que des frais de constitution de dossier et précise les modalités d'application du présent chapitre, en déterminant notamment les conditions dans lesquelles les agents habilités à constater les infractions sont assésmentés et perçoivent le montant des amendes forfaitaires et celui des transactions.

V., *infra*, C. pr. pén., art. R. 49 à R. 49-13.

V. L. n° 77-747 du 8 juill. 1977 (D. et BLD 1977. 286) instituant dans les territoires d'outre-mer un système de perception différée d'amendes forfaitaires pour certaines contraventions de simple police (contraventions en matière de police de la circulation routière), mod. par L. n° 83-520 du 27 juin 1983, art. 42 (D. et ALD 1983. 315) ; Décr. n° 77-1267 du 10 nov. 1977 (JO 20 nov.) fixant les conditions d'application de cette loi.

CHAPITRE III DE LA SAISINE DU TRIBUNAL DE POLICE

RÉP. PÉN. v° Instruction à l'audience, par COUJARD.

Art. 531 Le tribunal de police est saisi des infractions de sa compétence soit par le renvoi qui lui en est fait par la juridiction d'instruction, soit par la comparution volontaire des parties, soit par la citation délivrée directement au prévenu et à la personne civilement responsable de l'infraction. — Pr. pén. 388 ; C. 669.

Art. 532 L'avertissement délivré par le ministère public dispense de citation s'il est suivi de la comparution volontaire de la personne à laquelle il est adressé. Il indique l'infraction poursuivie et vise le texte de loi qui la réprime. — Pr. pén. 389 ; C. 669.

Art. 533 (L. n° 83-608 du 8 juill. 1983) Les articles (Abrogé par L. n° 93-2 du 4 janv. 1993) « 385-1, 385-2, » 388-1, 388-2, 388-3 et 390 à (L. n° 94-89 du 1^{er} févr. 1994) « 392-1 » sont applicables devant le tribunal de police.

CHAPITRE IV DE L'INSTRUCTION DÉFINITIVE DEVANT LE TRIBUNAL DE POLICE

RÉP. PÉN. v° Instruction à l'audience, par COUJARD.

Art. 534 Avant le jour de l'audience, le président peut, sur la requête du ministère public ou de la partie civile, estimer ou faire estimer les dommages, dresser ou faire dresser des procès-verbaux, faire ou ordonner tous actes requérant célérité. — Pr. pén. C. 676.

Art. 535 Les dispositions des articles 400 à 405, 406 à 408, sont applicables à la procédure devant le tribunal de police.

Toutefois, les sanctions prévues par l'article 404, alinéa 2, ne peuvent être prononcées que par le tribunal correctionnel, saisi par le ministère public, au vu du procès-verbal dressé par le juge du tribunal de police relatant l'incident. — Pr. pén. C. 677.

BIBL. ▶ MICOU, ALD 1994. 85.

auprès du ministère public. Cette réclamation annule automatiquement le titre exécutoire.

(61) La réclamation qu'elle soit adressée au service dont émane l'avis de contravention ou au ministère public produit d'autres effets (art. L. 27.2 C. route). Le ministère public, après avoir reconsidéré le dossier, le classe ou engage des poursuites conformément aux règles du droit commun ou en suivant les règles de la procédure simplifiée. Pour décourager les émules de « Chicaneau », il est prévu que si le tribunal entre en voie de condamnation, l'amende qu'il infligera à l'auteur de la réclamation, ne pourra être inférieure au montant de l'amende fixe portée au titre exécutoire.

(62) Aux termes de l'art. L. 27.3 C. route, le tribunal de police statue conformément aux dispositions de l'art. 711 C. pr. pén. sur les incidents contentieux relatifs à l'exécutoire (erreur sur la personne) et sur la rectification des erreurs purement matérielles qu'il comporterait.

L'exécution de la décision est suspendue, si le magistrat l'ordonne. Il statue en chambre du conseil, après avoir entendu le ministère public, le conseil de la partie s'il le demande et éventuellement, l'intéressé lui-même. Le ministère public se charge de signifier à la partie intéressée le jugement sur l'incident.

(63) Les effets du paiement de l'amende pénale fixe sont, selon le même article, les mêmes que ceux de l'amende forfaitaire : extinction de l'action publique, exclusion des règles concernant la récidive.

(64) Ajoutons trois précisions :

1) La nouvelle procédure en matière de contraventions va être applicable également dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, l'alinéa 2 de l'art. 5 du décret du 25 novembre 1919, pris par application de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine se trouvant abrogé (L. du 3 janvier 1972, art. 7).

2) Les dispositions antérieurement en vigueur demeureront applicables aux contraventions commises avant l'application de la nouvelle loi qui entrera en vigueur au plus tard le 30 juin 1972.

3) Enfin, sont abrogés les art. 392 et 464 C. rur. qui excluaient de la procédure de l'amende de composition les contraventions au Livre 1^{er} dudit Code qui traite de la chasse et les infractions en matière de pêche qui sont de la compétence des tribunaux de police.

(65) On constatera qu'en matière de stationnement, la répression devient peu formaliste et peu coûteuse. On retire pratiquement son caractère judiciaire à la procédure utilisée. Elle ne nécessite pas l'intervention onéreuse d'un huissier. Au cours des débats M. le Garde des Sceaux a fourni des chiffres : à Paris, en 1968, les frais de justice afférents aux 600.000 jugements prononcés en matière de stationnement se sont élevés à environ 3 milliards d'anciens francs, dont la moitié correspondait au coût des citations et significations par huissier.

(66) Sur le plan pratique selon les informations données par M. Pleven, les amendes fixes seront traitées, comme les amendes de composition le sont actuellement, par l'ordonnateur de la préfecture de Police, puis par ceux du ministère des Finances.

(67) Les avantages de cette procédure simplifiée sont manifestes :

— Eviter d'avoir recours au juge qui ne sera saisi que si le Parquet estime que la réclamation est justifiée, un classement intervenant dans le cas contraire ;

— Economie de frais de poursuite ;

— Excellent moyen de dissuasion, en raison de l'accélération du recouvrement des amendes.

En somme, la substitution d'une méthode administrative à une méthode judiciaire a, selon M. Pleven, les objectifs suivants : « Simplification pour la Justice, simplification pour les citoyens, efficacité dans le recouvrement, intérêt du Trésor ».

(68) D'aucuns objecteront que, sur le plan psychologique, l'avertissement émanant d'un tribunal de police présentait aux yeux des contrevenants une valeur morale contraignante supérieure à celle pouvant résulter d'un avertissement émanant de l'administration fiscale.

(69) Souhaitons que les règlements d'administration publique annoncés pour l'application du texte voient le jour dans un avenir rapproché. Le retard apporté à la publication du décret d'application de la loi du 31 décembre 1970 (v. notre étude « Epaves et voitures-ventouses » — Bull. des transports 27 janvier 1971) sur les stationnements abusifs des véhicules et qui n'a donc été suivie d'aucun effet, nous inspire cette réflexion.

(70) Il ne convient pas, pensons nous, que nos gouvernants s'en tiennent là. Les causes profondes de la situation sont à rechercher et il échet, comme l'a suggéré le sénateur Namy de « promouvoir une politique harmonisée de la circulation des hommes et des marchandises dans cette région parisienne qui étouffe dans le chaos des véhicules de toute nature, dans cette région parisienne où l'automobile peut à peine circuler et encore moins s'arrêter, sous peine d'être en infraction ». Il ne faut pas oublier que le préfet de Paris a récemment révélé publiquement que 1.500 hectares de voitures ne pouvaient tenir dans 1.200 hectares de chemins (A. Sauvy « Les 4 roues de la fortune » Edit. Flammarion).

Paul-Julien DOLL,

Conseiller à la Cour d'appel de Paris.

LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE CHÈQUES

La prévention et la répression des infractions en matière de chèques a fait l'objet d'une profonde modification par la loi du 3 janvier 1972. Le ministère de la Justice afin d'expliquer l'économie de la loi nouvelle nous a adressé le commentaire que nous publions ci-dessous.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Direction des Affaires
Criminelles et des Grâces

LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS EN MATIÈRE DE CHÈQUES

Les raisons qui ont motivé une refonte profonde de la réglementation des infractions en matière de chèques sont connues de tous.

L'augmentation du nombre de chèques impayés était telle que les autorités judiciaires et les services de police n'étaient plus à même d'y faire face.

Le paiement de l'amende forfaitaire dont le tarif sera fixé par décret a pour effet de mettre fin à l'action publique. De plus, il exclut les règles concernant la récidive.

(49) La procédure de l'amende forfaitaire est exclue (art 530 C. pr. pén.) :

— Lorsque la contravention expose son auteur à la réparation de dommages causés aux personnes ou aux tiers ;

— En cas de constatations simultanées de plusieurs infractions dont l'une au moins ne permet pas l'application de la procédure de l'amende forfaitaire.

(50) Qu'arrivera-t-il si le contrevenant n'use pas de ces facilités ? Il sera alors loisible au ministère public de poursuivre l'intéressé devant le tribunal de police selon la procédure de droit commun prévue par les art. 531 et suivants C. pr. pén. ou d'opter pour la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale que nous venons d'examiner (art. 530.1. C. pr. pén.).

Aux termes de l'art. 530.2 C. pr. pén., le tarif des amendes forfaitaires sera fixé par décret ; un décret pris en Conseil d'Etat, déterminera, en tant que besoin, les modalités d'application des art. 529 à 530.1.

C. — La répression des infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière.

(51) Signalons immédiatement qu'il s'agit essentiellement du stationnement. Si en 1965, 2.000.000 de contraventions au stationnement ont été dressées, en 1971, leur nombre a dépassé 4.000.000.

Quant à la détermination du responsable d'une infraction au Code de la route, on sait que l'art. L. 21 C. route dispose que le conducteur est en principe responsable pénalement des infractions commises par lui dans la conduite de son véhicule.

Toutefois, l'alinéa 2 dudit texte autorise le tribunal, quand le conducteur aura agi en qualité de préposé, à décider, compte tenu des circonstances de fait et des conditions de travail de l'intéressé, que le paiement des amendes de police et des frais sera mis en totalité ou en partie à la charge du commettant.

Le législateur a notamment voulu punir les transporteurs quand ils sont moralement responsables, en raison des conditions de travail imposées à leur personnel, des infractions commises par lui (J.O. Déb. Ass. nat. 31 janvier 1958, p. 451, 454, 475). Selon le sénateur Namy, on a voulu « éviter au salarié de supporter le tribut des contraventions » (J.O. Déb. Cons. Rép. 18 mars 1958, p. 576). C'est précisément pour permettre de vérifier les conditions de travail, que parmi les documents de bord dont doivent être munis tous les véhicules de transport, figure « le livret individuel de contrôle du chauffeur ».

(52) Quand il s'agira d'une infraction à la réglementation sur le stationnement des véhicules sanctionnée seulement par une amende (v. art. R. 233.1. 1^{er} alinéa et R. 233.2 C. route), le responsable pécuniairement sera, dorénavant, selon l'art. 421. 1. C. route, le titulaire du certificat d'immatriculation de la voiture trouvée en défaut. Il n'en sera autrement que si le propriétaire du véhicule prouve l'existence d'un cas de force majeure (une panne par exemple) ou s'il fournit des renseignements permettant d'identifier l'auteur véritable de l'infraction. Il s'agira d'un locataire par exemple, d'un voleur, d'une personne à laquelle le véhicule a été prêté ou du nouvel acquéreur lequel dispose d'un délai de 15 jours pour procéder au changement de carte grise.

A propos des véhicules volés, M. le Garde des Sceaux, en réponse à la question d'un parlementaire, a déclaré : « Toutes les sanctions pénales, même celles qui sont prévues en matière de contravention, ne peuvent être infligées qu'à l'auteur des faits reprochés. Certes, les décisions proposant une amende de composition sont toujours adressées au titulaire de la carte grise. Mais il est possible à celui-ci, en s'abstenant de tout règlement, de signaler immédiatement au parquet qu'il n'est pas l'auteur des faits, notamment en établissant que,

victime d'un vol, il ne pouvait, à la date de l'infraction, avoir l'usage de son véhicule ». (J.O. 27 octobre 1971).

(53) A supposer que le certificat d'immatriculation soit établi au nom d'une personne morale, la responsabilité pécuniaire incombera, sous les réserves précitées, au représentant légal de la personne morale.

(54) L'économie des dispositions de l'art. 27 C. route s'analyse comme suit : il s'agit d'appliquer une méthode de sanction plus expéditive à certaines infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière et spécialement à celles intéressant le stationnement. En effet, les procédures d'amende forfaitaire et d'amende de composition se sont soldées par un échec : les contrevenants ne payaient pas ; il a donc fallu en définitive les déférer devant les tribunaux de police. En 1968, on a dû transmettre aux juges du tribunal de police de Paris 465.612 procès-verbaux pour infraction aux règles du stationnement, dont les auteurs avaient négligé de régler l'amende par la voie du paiement spontané !

Pour décharger ces juridictions, on a prévu que la procédure de l'amende forfaitaire ci-dessus analysée (art. 529 et 530 C. pr. pén.) deviendra applicable aux contraventions à la législation ou à la circulation routière, lorsque l'amende pénale encourue, dont un décret fixera le taux maximum, n'excèdera pas ledit taux.

(55) Nous ne croyons pas trahir les secrets d'Etat en signalant que l'amende en matière de contravention de stationnement, qui a actuellement un taux de base de 10 F est susceptible d'être portée incessamment à 40 F à Paris et à 30 F en banlieue. On prévoit que les collectivités locales pourront modérer le taux suivant les quartiers et la nature des voies. Notons qu'une proposition de loi déposée sous le n. 1998 par les députés du parti socialiste et apparentés, tend à voir affecter aux villes de plus de 10.000 habitants le produit des amendes perçues pour infractions aux règles de la circulation, ces crédits devant être affectés obligatoirement à des dépenses de travaux permettant une amélioration de la circulation urbaine et à des frais de personnel propres à assurer un meilleur fonctionnement des services de circulation urbaine.

(56) Quand il ne s'agira que d'une contravention à la réglementation du stationnement, même quand l'auteur sera un mineur de moins de 18 ans, il sera procédé, conformément aux art. L. 27.1 à L. 27.3 que nous allons examiner (art. L. 27 alinéa 2 C. route).

(57) Le contrevenant aux dispositions réglementant le stationnement peut :

— Soit payer l'amende forfaitaire ;

— Soit utiliser pour ce faire le timbre amende ;

— Soit adresser une réclamation au service indiqué dans l'avis de contravention, doléance qui sera transmise au ministère public (art. L. 27.1, alinéa 1 C. route).

(58) Un délai pour ce faire a été prévu ; il s'agit de celui institué par l'art. 529 C. pr. pén., c'est-à-dire 15 jours suivant la date de constatation de l'infraction ou de l'envoi de l'avis de contravention au propriétaire du véhicule (art. L. 27.1 alinéa 1 C. route).

(59) A supposer que le contrevenant demeure sans réaction, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule sera redevable de plein droit d'une amende pénale fixe dont un décret déterminera le taux, recouvrée par le comptable du Trésor, en vertu d'un titre exécutoire signé par le Procureur de la République (art. L. 27.1 alinéa 2 C. route).

(60) Ledit titre est exécuté suivant les règles prévues par le Code de procédure pénale pour l'exécution des jugements de police.

Cependant, l'alinéa 3 du même art. L. 27.1 apporte un tempérament à cette rigueur : dans les 10 jours à compter de la date à laquelle le contrevenant à la réglementation sur le stationnement, a acquis connaissance du titre exécutoire dont il vient d'être question, et ce par un acte d'exécution ou par tout autre moyen, l'intéressé peut former une réclamation

posée par l'Assemblée nationale dans sa séance du 17 novembre 1971.

(36) Nous nous abstenons de reproduire le détail des arguments produits par M. le Garde des Sceaux, pour s'opposer énergiquement à l'amendement tendant à charger l'honorable compagnie des huissiers de la notification des ordonnances pénales (J.O. Ass. nat. 3 décembre 1971, p. 6327). Nous nous contenterons de rappeler un de ses propos : « Trouvez-vous normal a-t-il déclaré, que, la circulation s'étant développée comme vous le savez à Paris, 30 huissiers se voient confier la signification de 400.000 contraventions ? » On a fait valoir que le recours aux huissiers aurait l'avantage d'appeler l'attention des justiciables sur la gravité de la décision prise à leur rencontre. En fait, lorsque l'huissier ne trouve personne à domicile, ce qui est le cas le plus fréquent quand le contrevenant est retenu au loin par son travail, il portera la signification à la mairie et, avertira l'intéressé par lettre recommandée avec avis de réception de ce dépôt. On saisit donc mal les raisons qui s'opposeraient à charger les P et T de l'acheminement des ordonnances. Au surplus, à l'heure actuelle, les amendes de composition ne sont-elles pas signifiées par lettre recommandée ? On a fait valoir que, le nouveau texte relatif à la prévention et à la répression des infractions en matière de chèques, donnera sans doute aux huissiers de nombreuses occasions de manifester leur activité.

(37) L'art. 528 traite des effets de l'opposition.

En cas d'opposition faite par le ministère public ou le prévenu dans les délais précités, l'affaire est portée à l'audience du tribunal de police et jugée dans les formes de la procédure ordinaire.

Il est du reste loisible au prévenu de se désister de son opposition. Cette faculté lui est offerte jusqu'à l'ouverture des débats. En pareil cas, l'ordonnance pénale deviendra exécutoire. Aucune nouvelle opposition à son encontre ne saurait être accueillie.

(38) Les art. 528.1 et 528.2 sauvegardent les droits de la partie lésée par la contravention.

A défaut d'opposition, l'ordonnance pénale est dotée des effets d'un jugement passé en force de chose jugée. Cependant, l'ordonnance pénale ne possède pas l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'action civile en dommages-intérêts, (art. 528.1), quelle que soit la juridiction saisie de la demande en indemnité (tribunal de police, juge d'instance, tribunal de grande instance ou juridiction administrative).

Cette disposition se trouve explicitée par l'art. 528.2 qui précise que l'ordonnance pénale ne met pas obstacle à l'exercice ultérieur de l'action civile de la victime devant le tribunal de police.

(39) Il peut se produire que la victime ne se manifeste qu'une fois l'ordonnance pénale rendue. (Rappelons que si la partie lésée use de la voie de la citation directe du présumé coupable devant le tribunal de police, on ne peut, aux termes de l'art. 524 C. pr. pén., recourir au système de l'ordonnance pénale.)

(40) Deux hypothèses peuvent alors se présenter :

— Si la citation de la victime intervient après la signature de l'ordonnance pénale et que le ministère public ou le prévenu forme opposition à celle-ci, le tribunal va statuer simultanément sur l'action publique et sur les intérêts civils.

— Si l'intéressé n'a pas formé opposition ou si, par lettre, il a renoncé à son opposition ou au droit de former opposition ou encore, si l'ordonnance pénale a fait l'objet d'un paiement volontaire, il est statué seulement sur les intérêts civils.

(41) Il s'agit d'une *disposition exorbitante du droit commun* qui exige, au contraire, pour la recevabilité de l'action civile que celle-ci soit portée devant la juridiction de répression en même temps que l'action publique.

Certes, il peut en être autrement, notamment en matière de blessures involontaires ; encore faut-il que le juge qui s'est

penché sur l'action publique ait statué en même temps sur le principe de la responsabilité et ordonné une expertise

(42) D'aucuns se sont demandé s'il n'aurait pas mieux valu respecter les principes et autoriser seulement la victime qui s'est manifestée tardivement, à user de la voie civile. D'autres se sont élevés contre la « monstruosité juridique » consistant, après que l'action publique a été vidée par le jeu de l'amende forfaitaire, à rendre une compétence à une juridiction répressive pour connaître d'intérêts civils.

Au surplus, la partie lésée, dès lors qu'elle intervient après que l'ordonnance a acquis un caractère définitif quant à l'action publique, devra faire face aux frais, exactement comme si elle saisissait le juge civil.

(43) S'il s'agit d'un accident de la circulation et si le prévenu a été relaxé, la victime n'aura aucun avantage à saisir tardivement la juridiction de répression, puisqu'il lui faudra établir la faute de l'auteur de l'accident, alors si elle choisit la voie civile, la présomption de l'art. 1384 C. civ. jouera en sa faveur. Les dispositions d'apparence bienveillante de l'art. 528.2 n'ont-elles pas tout l'air d'un « cadeau empoisonné » ?

(44) Supposons que le juge d'instance ait, par voie d'ordonnance pénale relaxé ou condamné et que l'affaire revienne devant lui sur intervention de la partie lésée. De nouveaux éléments d'information vont peut-être être produits. Il n'est pas exclu que le juge soit amené à rendre une *decision contraire* à celle prise lorsqu'il a statué sur l'amende pénale. C'est fâcheux et pas du tout conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation, qui, lorsque la Cour d'appel émende la decision des premiers juges que ce soit sur la prévention elle-même ou sur le partage de la responsabilité, préfère plutôt sacrifier le principe du double degré de juridiction que de contraindre le tribunal à statuer sur les dommages-intérêts contrairement à sa conception initiale : Cass. crim. 9 octobre 1969 (B. 346.592) ; 23 octobre 1969 (B. 263.630) ; 27 avril 1961 (B. 123.320) ; 8 juin 1971 (B. 182.457) ; 15 juin 1971 (B. 189.493).

(45) A ces objections, M. Plevin a répondu « qu'il est normal que la loi évolue et s'adapte le mieux possible aux besoins ». Il est vrai que, dans la plupart des cas, ce sera le même juge d'instance qui tiendra l'audience de police et l'audience civile. De plus, si postérieurement à l'ordonnance pénale, la victime n'avait pu opter que pour la voie civile, elle se serait trouvée astreinte à exposer des frais importants au cas où, vu le montant de sa demande, la compétence du tribunal d'instance se serait trouvée dépassée.

Il semble donc que l'art. 528.2 C. pr. pén. déroge aux dispositions du décret n. 58.1284 du 22 décembre 1958 fixant notamment la compétence des juridictions d'instance.

(46) Un décret en Conseil d'Etat est appelé à préciser les conditions d'application des art. 524 et suivants C. pr. pén., inclus dans le Livre II traitant de la procédure simplifiée.

B. — La procédure de l'amende forfaitaire.

(47) Le législateur a donné une nouvelle rédaction aux art. 529 et 530 C. pr. pén. qui figure désormais au chapitre II bis du titre III du Livre II dudit Code.

Les contraventions peuvent, dans les matières prévues par la loi, donner lieu au paiement d'une amende forfaitaire.

(48) Ledit paiement peut s'effectuer de deux façons :

— Soit immédiatement entre les mains de l'agent verbalisateur pourvu d'un carnet à souches. Un décret déterminera les catégories d'agents habilités à procéder ainsi.

— Soit dans un délai de 15 jours (et non plus de 8 jours comme présentement) suivant la date de constatation de l'infraction ou le cas échéant, de l'envoi d'un avis de contravention. Cette dernière disposition concerne plus spécialement la constatation d'une infraction commise par le conducteur d'un véhicule en mouvement et donc non interpellé.

Le règlement est alors effectué auprès du service indiqué dans l'avis de contravention, au moyen d'un timbre-amende dont la valeur correspond au montant de l'amende forfaitaire encourue.

1) Lorsque la contravention est prévue par le Code du travail ;

2) Lorsque l'auteur d'une contravention punie d'un emprisonnement supérieur à 10 jours ou d'une amende de plus de 400 F, est un mineur, âgé de moins de 18 ans au moment des faits.

Enfin cette procédure ne peut plus, aux termes de l'alinéa final de l'art. 524 C. pr. pén., être poursuivie lorsque la victime du dommage causé par la contravention a fait citer directement le prévenu, avant qu'ait été rendue l'ordonnance pénale. L'alinéa 1^{er} de l'art. 528-2 C. pr. pén. réserve expressément ce droit à la partie lésée.

(25) On notera que hors ces cas, toutes contraventions y compris celles de 5^e classe sont susceptibles d'être jugées par voie d'ordonnance pénale.

Lors des débats parlementaires, maints orateurs ont souhaité que cette procédure ne vise pas les contraventions de 5^e classe. On a fait valoir que les poursuites concernant ces infractions sont afférentes, pour 90 % au moins, à des accidents d'automobiles, que s'il y a un délinquant, il y a aussi une victime, ce qui nécessite un débat, que la meilleure façon de multiplier les infractions au Code de la route consisterait à ne plus contraindre l'auteur d'un accident suivi de dommages corporels à venir s'expliquer devant son juge. Spécialement est-il concevable que l'auteur d'un accident ayant entraîné la perte d'un œil, soit une incapacité de travail de moins de 3 mois, n'ait plus à se déranger et que la victime ne soit pas avisée, l'action publique ayant été vidée par le jeu de l'ordonnance pénale ?

M. le sénateur Mignot qui a développé cette argumentation, a également souligné que si, actuellement, la victime a la faculté d'user de l'avantageuse constitution de partie civile, soit que le Parquet l'avise de la date à laquelle l'affaire sera appelée, soit qu'à l'audience, le juge l'invite à faire valoir ses droits il n'en sera plus de même avec la nouvelle procédure.

Le Sénat s'est finalement rallié au texte gouvernemental, après avoir appris de la bouche du rapporteur M. Bruyneel, que dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, on a recours au droit commun chaque fois que l'ordonnance pénale ne semble pas constituer une répression suffisante et qu'il en sera donc de même sur l'ensemble du territoire. On a cité des chiffres : entre le 1^{er} octobre 1970 et le 30 septembre 1971, 387 ordonnances pénales rendues, dans ledit ressort, en matière de contraventions de 5^e classe contre 190 jugements rendus par les tribunaux de police, dans le même laps de temps pour la même classe de contraventions. Le nombre d'oppositions en ce domaine n'a été que de 5 % environ.

(26) Un autre argument a été déterminant :

Le recours à cette procédure n'est pas automatique mais essentiellement facultatif. Il appartient au ministère public d'opter pour elle ou d'user de la procédure de droit commun.

A supposer que le Parquet choisisse la procédure simplifiée, il transmettra au juge de simple police le dossier accompagné, éventuellement de réquisitions écrites (art. 525 C. pr. pén.).

(27) Le même article précise le cours que prendra la procédure qui laisse au juge toutes ses prérogatives :

— Ainsi saisi, il peut par ordonnance pénale, rendue sans débat, soit relaxer le prévenu soit le condamner à une amende seulement ; il peut doser sa sentence entre un maximum et un minimum, tandis que l'amende de composition l'oblige à appliquer une peine déterminée par un barème ;

— Enfin, si le juge estime qu'un débat contradictoire est utile, ou que des sanctions autres que l'amende devraient être prononcées, il renvoie le dossier au ministère public pour que des poursuites soient engagées selon les formes de la procédure ordinaire.

(28) Il va sans dire que les tribunaux de police qui vont se trouver compétents également lorsqu'il s'agira de chèques de faible importance, émis sans provision, ne courront plus, grâce à cette nouvelle procédure, le risque d'être irrémédiablement asphyxiés et auront un rôle beaucoup moins encombré. L'économie des frais de justice sera appréciable, le coût d'une ordonnance pénale étant inférieur de moitié à celui d'une affaire portée à l'audience de police.

(29) L'art. 526 C. pr. pén. donne des précisions sur le contenu de l'ordonnance pénale : nom, prénom, date, mois de naissance et domicile du prévenu, qualification légale, date et lieu du fait imputé, mention des textes applicables, décision de relaxe ou, en cas de condamnation, montant de l'amende, des frais de poursuite et durée de la contrainte par corps.

Le juge n'est pas tenu de motiver l'ordonnance pénale.

(30) L'art. 527 traite des voies de recours.

Dans les 10 jours de l'ordonnance, le ministère public peut former opposition, à son exécution par déclaration au greffe du tribunal. Il échet d'attendre l'expiration de ce délai, avant de notifier au prévenu, par lettre-recommandée, avec demande d'avis de réception, l'ordonnance rendue non contradictoirement.

(31) Ainsi avisé, le prévenu a le choix entre 2 solutions :

— Dans un délai de 30 jours, à compter de la date d'envoi de la lettre, il peut s'acquitter du montant de l'amende, ce qui met fin à l'action publique ;

— Il peut aussi, dans le même délai de 30 jours, former opposition à l'exécution de l'ordonnance.

(32) A supposer que le prévenu ne se manifeste pas, c'est à dire que, dans le délai précité, il ne paye pas l'amende sans pour autant user du droit d'opposition son silence sera interprété comme une acceptation tacite de la décision, aussi l'ordonnance pénale sera-t-elle mise à exécution. L'on sait que l'amende de composition nécessite, au contraire, une acceptation expresse de l'intéressé, laquelle se traduit par le paiement de l'amende ; à défaut, il convient de recourir à une citation devant le tribunal de police avec toutes les conséquences en résultant.

(33) Il peut se produire qu'il ne résulte pas de l'avis de réception que le prévenu ait reçu la lettre de notification. En ce cas, l'opposition demeurera recevable jusqu'à l'expiration d'un délai de 10 jours courant à compter de la date à laquelle l'intéressé a effectivement appris la condamnation, soit par un acte d'exécution, soit par tout autre moyen. Ainsi, selon la formule de M. Plevin, jamais une peine d'amende ne pourra acquérir la force de chose jugée sans que la personne intéressée en ait eu connaissance et sans qu'elle ait la possibilité de faire opposition.

(34) Certes la procédure de l'ordonnance pénale n'est pas en harmonie avec les règles traditionnelles de la procédure pénale française : elle est entièrement écrite et dépourvue de tout caractère contradictoire. Les droits du justiciable sont cependant garantis, d'une part, en raison de l'intervention conjointe du ministère public et du juge et, d'autre part, du fait du droit d'opposition ouvert au contrevenant dans les 30 jours suivant la notification de la décision. Ainsi que nous le verrons, l'opposition, qu'elle émane du ministère public ou du prévenu, entraîne automatiquement le renvoi de l'affaire en audience publique.

(35) Lors des débats, plusieurs parlementaires ont demandé que la notification de l'ordonnance se fasse non par la poste, mais par le ministère d'un huissier de justice commis à cet effet. On leur a objecté que l'une des motivations du texte était la réduction des frais et que, lorsque le clerk d'huissier ne rencontre pas l'intéressé lui-même, il est tenu d'expédier une lettre recommandée avec accusé de réception d'où une augmentation des débours. Le coût d'une de ces lettres est de 4,50 F, tandis que celui d'une signification à personne ou à parquet est, à Paris, de 7,05 F et de 12,35 F, lorsqu'il s'agit d'une signification à domicile ou en mairie, sommes auxquelles, en province, s'ajoutent les frais de déplacement de l'huissier. Mais, ne faut-il pas tenir compte des grèves, hélas trop fréquentes, des préposés des P et T I... ?

Il va sans dire que la réforme se traduira par un manque à gagner certain pour les huissiers. Convenait-il de les indemniser ? M. le sénateur Caillavet qui a présenté un amendement en ce sens, n'a pu insister car cela conduirait selon le propos de M. Plevin, à indemniser tous les citoyens qu'une loi priverait d'un manque à gagner éventuel et ce serait se heurter aux dispositions de l'art. 40 de la loi organique qui ne permettent pas l'adoption de mesures impliquant des charges supplémentaires non prévues au budget. (J.O. Déb. parl. Sénat 28 mai 1971, p. 598). La question préalable a failli être

verser à titre d'amende de composition une somme fixée conformément au mode de calcul déterminé par un règlement d'administration publique, ne peut être invoquée pour la première fois devant la Cour de cassation : Cass. crim. 13 mars 1963 (B. n. 117, p. 233).

(5) Les extraits de jugement sont adressés par le greffe à l'Administration des finances qui avertit les contrevenants et procède éventuellement à l'exécution de la décision.

Cette procédure, ainsi que l'a souligné le député Zimmermann, rapporteur du projet — nous ferons maints emprunts à ses développements — présente 3 caractéristiques : elle est obligatoire ; elle revêt un caractère judiciaire et enfin, elle ne laisse au juge aucune latitude pour fixer le montant de l'amende.

(6) Cette procédure est exclue (art. 528 C. pr. pén.) :

— Lorsque le procès-verbal relève plus de deux contraventions à l'égard d'un même prévenu ;

— Lorsque la contravention vise certains domaines particuliers précisés expressément par la loi ou concerne le Code du travail, le Code en matière de contraventions de chasse ou de pêche, la loi de 1881 sur la presse ;

— Lorsque la contravention a été commise par un mineur de moins de 18 ans : Cass. crim. 15 janvier 1969 (J.C.P. 1969. 15895, note Chambon) ;

— Lorsque la peine encourue dépasse 400 F ;

— Lorsque la sanction encourue est un emprisonnement ou expose le contrevenant à des dommages-intérêts ou est une peine s'attachant à la récidive ;

— Lorsqu'il y a eu information judiciaire.

(7) Si le contenevant se libère chez le percepteur, le dossier est clos ; la procédure ne reprend son cours qu'en cas de non-paiement. Le paiement tient lieu de premier jugement pour la détermination de l'état de récidive (art. 525 C. pr. pén.).

(8) - 2) Il s'agit en second lieu du système de l'amende forfaitaire, calculée d'après un barème préétabli, sans intervention de l'autorité judiciaire, instituée par le décret-loi du 28 décembre 1926, complété par la loi du 6 juillet 1966 (art. 529 C. pr. pén.). Il s'applique aux contraventions des 2 premières classes, prévues et réprimées par le Code de la route et art. R. 26-15° C. pén., lorsqu'il s'agit d'infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière.

(9) Le contenevant a le choix entre deux alternatives : payer immédiatement l'amende forfaitaire entre les mains de l'agent verbalisateur, ou bien la payer dans les 8 jours suivant la constatation de l'infraction, par l'envoi d'un timbre correspondant au montant de l'amende forfaitaire, timbre en vente dans les bureaux de tabac. M. le Haut-conseiller Combaldeu n'a pu s'empêcher de qualifier ce système d'« amorce de justice mécanisée et déshumanisée, où il suffira un jour de presser sur le bouton d'un distributeur automatique de timbres-amendes pour satisfaire la répression ». (La contravention à l'heure électronique — Amende forfaitaire et timbre-amende (J.C.P. 1967.1.2096).

(10) Le paiement écarte la récidive. Par contre le non-paiement déclenche l'offre de l'amende de composition.

Ce système est exclu dans les cas énumérés par l'art. 528 précité.

II. — Les imperfections du système actuel

(11) Dans son rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, document auquel il nous paraît indispensable de nous référer (J.O. Déb. parl. Sénat 28 mai 1971, p. 384), le sénateur Robert Bruyneel a dénoncé éloquemment les inconvénients du système utilisé présentement. Ils peuvent se résumer comme suit :

(12) Ces deux types de procédure, avantageux pour les contrevenants qui ne déboursent pas les frais de poursuite, n'ont pas abouti à des résultats satisfaisants : les intéressés, sans discuter l'infraction, s'abstiennent de payer, par négligence ou par mauvaise volonté.

(13) Il faut donc les citer devant le tribunal de police. Le plus souvent, ils ne comparaissent pas et sont donc condamnés par défaut. Rares sont ceux qui demandent, par lettre, à être jugés contradictoirement. A supposer qu'ils se présentent, ils en repartent avec une triste idée du fonctionnement de la justice. Peut-on demander au juge, qui, à Paris, statue parfois

sur 3.000 dossiers en une seule audience, d'écouter longuement leurs développements ?

(14) Que le prévenu compareisse ou non, il doit supporter les frais de justice (citation, enregistrement du jugement, signification par huissier de la décision rendue par défaut). Un stationnement irrégulier passible d'une amende de 20 F, aboutit à des frais disproportionnés. « Le scandale, a déclaré M. Pleven, c'est lorsqu'on a été condamné à payer 20 F d'amende qu'il faille déboursier en plus 40 F de frais de justice » (eod. loc. p. 587).

(15) Lorsqu'une loi d'amnistie efface les contraventions, le Trésor doit supporter les frais engagés. L'asphyxie des tribunaux de police des grandes villes a maintes fois abouti à la prescription de l'action publique.

(16) On peut se demander si les dépenses faites par l'Etat pour réprimer les contraventions, compte tenu des impayés, ne dépassent pas les recettes provenant du produit des amendes. En 1968, il a été établi pour Paris et sa banlieue 3.652.789 procès-verbaux relatifs à des contraventions justiciables du timbre d'amende ; seulement 1.802.307 contrevenants ont utilisé ce mode de règlement.

(17) Cette situation a conduit le législateur à instituer des procédures dépouillées de tout formalisme inutile pour la répression des contraventions et aboutissant à l'application d'une amende sans audience publique. Les contraventions en matière de stationnement, dont la progression est alarmante, sont particulièrement visées. On a voulu éviter que l'anarchie ne gagne et que ce soit bientôt la paralysie complète de la circulation.

(18) Etait-il raisonnable de laisser subsister parallèlement quatre procédures pour réprimer les contraventions : celle de droit commun se déroulant à l'audience, l'amende de composition, l'amende forfaitaire à paiement immédiat, l'amende forfaitaire à paiement différé ? Ces variantes étaient d'autre part génératrices d'inégalités parfois irritantes.

(19) Pourquoi une même contravention de 1^{re} classe à la circulation coûte-t-elle 10 F quand l'auteur choisit la formule de l'amende judiciaire et 15 F s'il opte pour l'amende de composition, ce qui arrive obligatoirement, sans manifestation de volonté de l'intéressé, lorsque l'infraction a été relevée « au vol » ou quand l'agent verbalisateur est dépourvu de carnet à souches ou d'avis de contraventions à paiement différé ?

III. — Les réformes

A. — La procédure de l'ordonnance pénale.

(20) Les art. 524 à 530 C. pr. pén. qui figuraient au chapitre II, titre III du livre II, dudit Code sont, aux termes de l'art. 524 C. pr. pén., mis à néant et remplacés. Ledit chapitre s'intitulera dorénavant « De la procédure simplifiée ».

(21) Cette procédure que nous allons examiner est susceptible de s'appliquer à toute contravention de police, même commise en état de récidive.

(22) La procédure de l'ordonnance pénale, « Strafbefehl » disent les Allemands, n'est pas une innovation. Elle figure en effet dans le Code de procédure pénale allemand maintenu en vigueur par le décret du 25 novembre 1919 dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle où elle a donné d'excellents résultats (V. Gilbert Struss, Les lois locales en vigueur dans le ressort de la Cour d'appel de Colmar, 1959, Ed. Alsatia et l'étude très complète de nos sympathiques collègues J. Lorentz et J. Volff, L'ordonnance pénale : une procédure simplifiée, rapide et peu coûteuse, en Autriche, en Italie et en Tchécoslovaquie).

(23) Les ordonnances pénales devant les tribunaux de police du ressort de la Cour d'appel de Colmar n'ont été suivies d'un renvoi à l'audience que dans environ 15 % du total des cas ; d'autre part, rares ont été les décisions infirmatives.

Selon une statistique due à ces auteurs, pour 15.250 ordonnances pénales rendues par le Tribunal de police de Thionville pendant les années 1963 à 1967, il n'y a eu que 160 oppositions qui se sont soldées par 46 classements, compte tenu de l'amnistie, 59 confirmations et 55 infirmations.

(24) La procédure simplifiée est exclue dans deux cas :

LES DISPOSITIONS FISCALES DU COLLECTIF BUDGETAIRE DE 1971

Le collectif budgétaire 1971 contient quelques dispositions fiscales permanentes importantes, relatives à l'impôt sur les revenus et aux impôts locaux.

I. — Impôts sur les sociétés — société mère et filiales.

La loi considère sous certaines conditions et sous réserve de l'agrément ministériel comme un « établissement » de la société mère, la société filiale dont la société mère possède 95 % du capital. L'agrément est subordonné à l'engagement pris par la société filiale de ne distribuer ni jetons de présence, ni tantièmes à ses administrateurs. Si l'agrément est donné, les résultats de la société filiale sont englobés avec ceux de la société mère pour une imposition globale et unique. En outre, la société mère sera considérée comme procédant directement à la distribution des bénéfices de la société filiale.

Normalement, chaque société est imposable personnellement d'après ses résultats. Cette assimilation de la société filiale à un établissement permet d'imposer au nom de la société mère la somme algébrique des résultats de la société mère et de ceux de la filiale, d'imputer les déficits de l'une sur les bénéfices de l'autre.

Dans les sociétés mère et filiales imposées séparément, la société mère peut distribuer en exonération du précompte les bénéfices reçus de sa filiale au cours du dernier exercice ; la loi étend cet avantage à la distribution des bénéfices perçus de la filiale au cours des 5 derniers exercices.

IMPOT SUR LES SOCIETES ET IMPOT SUR LE REVENU BENEFICES COMMERCIAUX

Provision pour reconstitution de gisements

La possibilité pour certaines entreprises de faire des provisions pour reconstitution de gisements miniers est étendue :

Sont admises à constituer cette provision :

— Les entreprises de recherche et d'exploitation d'hydrocarbures, liquides ou gazeux, en métropole, dans les territoires Outre-Mer, les territoires de l'ex-communauté, l'Algérie, le Maroc, la Tunisie ;

— Les entreprises ou organismes qui produisent des substances minérales solides présentant un intérêt pour l'économie française.

Cette provision ne peut excéder à la fois 15 % du montant des ventes et 50 % des bénéfices imposables provenant de ces ventes ; elle doit être remployée dans le délai de 5 ans et comptabilisée aux travaux de recherche par la mise en valeur des gisements, à défaut de quoi, elle est rapportée au bénéfice imposable.

Investissements dans les départements Outre-Mer (Art. 9).

Divers avantages fiscaux sont actuellement accordés aux entreprises qui participent au développement des départements d'Outre-Mer (C. gén. impôts art. 208 quater, 238 bis E-1655 bis).

Les dispositions de l'art. 238 bis sont complétées par les nouvelles dispositions.

Les entreprises françaises industrielles ou commerciales imposées en France ou dans les départements d'Outre-Mer d'après leurs bénéfices réels, qui investissent une partie de leurs bénéfices dans les départements d'Outre-Mer en création d'entreprises de leur nature ou dans le secteur de l'hôtellerie, sont, sous certaines conditions d'agrément, pendant la durée du VI^e plan, exonérées d'impôt sur les bénéfices ainsi réinvestis. L'agrément peut aussi être accordé pour la souscription d'un montant minimum de un million au capital de sociétés nouvelles ayant pour objet l'exercice, dans un département d'Outre-Mer, d'une activité entraînant la création d'au moins 20 emplois et se rapportant aux secteurs du tourisme, des industries alimentaires et textiles, de la pêche ou de l'exploitation forestière.

II. — Impôts locaux, contribution des patentes.

La loi nouvelle soumet à une « demie-patente » les sociétés coopératives agricoles, les sociétés d'intérêt collectif agricole qui en sont jusqu'alors exonérées (C. gén. impôts art. 1454).

Sont exonérés de patente, les éleveurs de porcs, de veaux, les aviculteurs, dont l'élevage ne dépasse pas un nombre d'animaux déterminé et qui n'ont pas ainsi le caractère d'élevage industriel.

Taxe sur les établissements dangereux...

Ces établissements sont actuellement soumis, en application de la loi du 19 décembre 1917 qui les régit, à une taxe annuelle correspondant à celle des trois catégories entre lesquelles ces établissements sont répartis par la loi.

Cette taxe est supprimée et remplacée d'une part, par une taxe unique acquittée lors de la déclaration d'établissement, d'autre part, par une redevance annuelle.

Etablissements	Taxe unique	
	1 ^{re} et 2 ^e classe	3 ^e classe
Toutes entreprises	3 000	1 000
Ateliers d'artisan	750	250
Autres entreprises inscrites au répertoire des métiers	950	650

La taxe annuelle comporte un taux de base de 500 F ; celui-ci est multiplié par un coefficient de 1 à 6 selon la nature de l'activité de l'établissement de son importance ; de la sorte le montant de cette taxe s'étale entre 500 et 3 000 F par an.

Telles sont dans leur principe de leurs caractères généraux les dispositions fiscales des lois de finances de décembre 1971.

R. BLANCHER,
Docteur en Droit,
Avocat à la Cour,
Professeur à l'I.D.A.

LA SIMPLIFICATION DE LA PROCEDURE EN MATIERE DE CONTRAVENTIONS

(Loi n. 72-5 du 3 janvier 1972)

Gaz. Pal. du 26 février 1972

I. — La procédure actuelle

(1) Avant d'examiner les dispositions du nouveau texte, nous paraît utile de rappeler sommairement la procédure qui jusqu'à présent régissait ce domaine et qui aux termes de l'art. 7 de la loi sera maintenu en vigueur jusqu'au 30 juin 1972, au plus tard.

(2) La procédure de droit commun instituée devant tribunal de police ayant depuis longtemps paru trop compliquée pour le jugement d'infractions bénignes, telles celles relatives à la circulation routière, plusieurs mesures sont intervenues :

(3) - 1) Il s'agit tout d'abord de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui a institué la procédure de l'*amende de composition* qui se déroule dans un délai maximum de 45 jours. Le taux de l'amende fixée par le juge est forfaitaire. Elle s'échelonne présentement selon le décret n. 67-488 du 22 juin 1967 (art. R. 42 C. pén.) entre 3 F et 30 F. Ce taux ne tient compte que du quantum de la sanction prévue pour les contraventions à la circulation routière de 1^{re} ou de 2^e classe.

(4) Avant toute citation, le ministère public transmet dans les 10 jours le procès-verbal de contravention au juge de tribunal de police, lequel dispose d'un délai de 5 jours pour fixer le montant de l'amende. Dans les 15 jours de la décision le greffier notifie la condamnation à l'intéressé par lettre recommandée. Si le contrevenant accepte de payer l'amende dans les 15 jours, cela vaut décision judiciaire de condamnation ; si, au contraire, l'intéressé refuse de payer ou si la notification du greffier ne l'a pas atteint, il est cité devant tribunal de police. La procédure de droit commun est alors appliquée.

Jugé que si l'avertissement prévu par l'art. R. 46 C. pr. pén. a été envoyé par erreur à une fausse adresse et si, de ce fait, le contrevenant ne l'a pas reçu et n'a pas été avisé de cet envoi, la citation à comparaître devant le juge de police est nulle : Cass. crim. 5 janvier 1966 (B. n. 3, p. 4). La nullité de la citation devant le tribunal de police, tirée du fait que celui-ci n'a pas informé le contrevenant de la faculté qu'il a

FUNDAMENTOS DAS MULTAS PREFIXADAS POR INFRAÇÃO AO CÓDIGO RODOVIÁRIO

Brigitte LE PAGE - SEZNEC
UNIVERSIDADE DE RENNES 2 HAUTE - BRETAGNE

A infração penal poderia ser sancionada independentemente de uma declaração de responsabilidade penal pronunciada em audiência como consequência de um processo? A existência de multas prefixadas permite uma resposta afirmativa. A multa prefixada, uma técnica não jurisdicional de aplicação do direito penal encontra sua origem em uma situação sujeita à infração e conduz à aplicação de uma sanção pecuniária a taxa fixa. O pagamento leva à extinção da ação pública. No entanto, a multa prefixada não é o método normal de extinção da ação pública. Os artigos 529 a 530-3 do Cód. proc. pen. determinam sua área de aplicação, (algumas disposições esparsas dispõem também sobre o recurso à multa prefixada; por exemplo o art. L 351-9, Cód. florestal). Numerosas infrações ao Cód. rod. podem ser sancionadas pela via da multa prefixada. Por que o legislador excluiu o recurso ao juiz? Inicialmente concebidas como instrumento de gestão de um contencioso de massa (I), as multas prefixadas visam ser, principalmente, uma técnica jurídica a serviço da pontuação da carteira de habilitação. A extensão de sua

área de aplicação por via regulamentar só pode confirmar isso (II).

I - Procedimento para corrigir a ineficácia do sistema jurisdicional.

O fracasso do judiciário ao tratar a totalidade das infrações constatadas em matéria de tráfego rodoviário se dá no transcorrer da ação, recorrendo-se freqüentemente ao arquivamento, como também a nível de execução de penas devido às dificuldades de cobrança de multas penais. Para corrigir esses inconvenientes, os políticos instituíram e aperfeiçoaram o sistema de multas prefixadas.

As multas prefixadas foram introduzidas pela primeira vez pelo decreto-lei de 28 de dezembro de 1926 relativo à unificação das competências quanto ao tráfego e conservação de vias públicas (1). Esse texto concebe a multa prefixada com pagamento imediato, para as contravenções à polícia de tráfego. Dois interesses foram invocados para justificar essa reforma: evitar a ação, na maioria dos casos, e facilitar a cobrança das multas com grandes vantagens para delinqüentes e Estado (2).

A decisão de 2 de novembro de 1945 que instituiu a multa de composição conservou o procedimento do decreto-lei de 1926 (3).

Quarenta anos após, a multa prefixada com pagamento imediato foi modificada pela lei de 6 de julho de 1966 afim de dilatar seu campo de aplicação, principalmente no que diz respeito às infrações em matéria de estacionamento (4). Como o tráfego e estacionamento de veículos, nas grandes cidades, tornaram-se problemáticos (3), o legislador de 1966 instituiu a multa prefixada com pagamento adiado. Dispôs que o pagamento da multa prefixada, imediato ou adiado não seria similar em primeira condenação, excluindo a aplicação nos casos relativos à reincidência. Além disso, o pagamento da multa prefixada causava a extinção da ação pública. Anteriormente tinha como efeito interromper a ação (art. 7 do decreto-lei de 28 de dezembro de 1926). Durante os debates de 1966, os parlamentares insistiram em discutir as mínimas dificuldades de ordem técnica (onde encontrar o selo multa...) ou defender interesses de classe (conseqüências da multa prefixada com pagamento adiado em relação às finanças dos cartórios). A título pessoal, o relator da Assembléia nacional argumentou sobre o risco de banalização das infrações: " ao pagar uma contravenção por estacionamento ilícito, o motorista não tem mais o sentimento de ter infringido uma regra necessária à vida em sociedade, considerando

simplesmente que pagou o preço de um serviço que a coletividade lhe ofereceu" (6).

O direito penal se fiscaliza, sintoma de mercantilismo na política penal (7). Bentham havia já insistido sobre o interesse da sanção pecuniária; "a multa tem a qualidade da economia em um grau iminente já que a perda sentida por quem paga se converte em proveito de quem recebe".

A lei de 3 de janeiro de 1972 veio realizar uma nova reforma no sistema das multas prefixadas (9). Criou a multa penal fixa para contravenções à regulamentação de estacionamento e judiciou o procedimento de multa prefixada. A partir de então, as contravenções de estacionamento, mesmo às cometidas por menores de 18 anos eram causa de pagamento da multa prefixada ou reclamação ao ministério público. Na falta de pagamento ou reclamação, o titular do certificado de propriedade tornava-se devedor, de pleno direito, de uma multa penal fixa cobrada pela Fazenda pública em virtude de título executório do promotor público. Mas, o legislador previu a possibilidade de reclamação ao ministério público na fase de multa penal fixa. Essa reclamação provocava a anulação do título executório. Nos dois casos de procedimento de reclamação, o ministério público podia arquivá-lo ou dar seqüência ao caso perante uma jurisdição de julgamento. Em caso de reenvio ao juiz penal, a multa pronunciada não podia

ser inferior ao valor da multa prefixada ou multa penal fixa. O poder do juiz de individualizar a pena era restrito. Para justificar a criação da multa penal fixa, o recurso às estatísticas tornou-se um argumento essencial.

O relatório do professor Vitu, citado em muitas ocasiões (10), permitiu chegar a uma constatação idêntica à de 1966; os tribunais de polícia estavam sobrecarregados e as sentenças eram dadas apressadamente. A lei de 1972 deveria conduzir a uma conformidade pois vai de encontro ao interesse da justiça, evitando sobretudo nas grandes cidades, a obstrução dos tribunais de polícia; é conveniente também para o contraventor poupando-lhe custos e o transtorno de comparecer ao tribunal, mesmo porque esse comparecimento lhe parece inútil, fazendo com que se deixe condenar à revelia; é conveniente ao interesse da Fazenda pública pois facilita e acelera a cobrança das multas (11).

Muita gente revelou o aspecto meramente acessório da reforma (12), como também os danos aos princípios fundamentais do direito (13).

As multas prefixadas apareceram como uma medida pragmática necessária à gestão do enorme fluxo de infrações em matéria de tráfego rodoviário.

A lei de 30 de dezembro de 1985 veio modificar novamente o sistema de multas prefixadas (14). Ela ampliou o procedimento da multa penal fixa, que adquire, a partir de então, o nome de multa prefixada majorada, para a totalidade das infrações passíveis de multa prefixada.

Em 1991, segundo a Corte de apelação de Paris, a multa prefixada majorada é uma liberalidade concedida ao contraventor, tendo como finalidade a rapidez e simplicidade (15).

A lei de 1985 demonstrou que o recurso à noção de "infrações menores" para justificar as multas prefixadas depende de simples conveniência. Em 1985, os tribunais de polícia não são mais os únicos sobrecarregados pelo contencioso rodoviário, os tribunais correcionais também estão na mesma situação e a lei de 1985 quis corrigir isso, aliviando essas jurisdições de um certo número de infrações do código rodoviário. A noção de "infrações menores", anteriormente limitada às contravenções, se estendia a alguns delitos afim de justificar sua escorregadela para a categoria das contravenções. A lei de 1985 realizou uma contravencionalização dos delitos. É verdade que esse contencioso constituído por infrações de direção sem carteira de habilitação, falta de seguro ou certificado de propriedade, representava mais de 20% dos casos levados aos tribunais correcionais (16). Um deputado fez uma objeção: "em matéria de diminuição de trabalho dos tribunais

correcionais resolveu-se o problema mais ou menos como um jardineiro, que faz um buraco para tampar outro (17). Mais grave ainda, os políticos participaram com conhecimento de causa da banalização de alguns comportamentos prejudiciais à vida social. Nossa vontade de diminuir a carga dos tribunais correcionais é maior que nosso temor de ver esses delitos (delitos documentos), se banalizarem a ponto de ser considerados pelo contraventor como sendo de tão pouca importância quanto uma infração de estacionamento (18).

Para aperfeiçoar o sistema, a lei de 10 de julho de 1989 criou a multa prefixada minorada (19) que se aplica às contravenções de 2ª à 4ª classes, com exclusão das infrações à regulamentação de estacionamento. Essa novidade, que pretendia incentivar o pagamento espontâneo transformou o pagamento imediato em direito concedido ao contraventor. As forças da ordem, não querendo ser consideradas como cobradores, mostraram-se, na verdade, reticentes perante o pagamento imediato. Esse procedimento de pagamento feito diretamente ao agente responsável pela autuação tem seus inconvenientes. Já em 1976, o governo lamentou seu custo (20). Na lógica de rentabilidade, o sistema do selo multa é melhor.

Sendo assim, o legislador instituiu duas fases sucessivas no procedimento das multas prefixadas: o pagamento espontâneo,

imediate ou adiado da multa prefixada minorada ou da multa prefixada simples e o procedimento de cobrança forçada da multa prefixada majorada.

Os políticos criaram as multas prefixadas devido à incapacidade do juiz de suportar o contencioso de massa em matéria de infrações de tráfego rodoviário. O fato da ação pública se extinguir pelo pagamento, não foi obstáculo, bem ao contrário, pois evitou-se as dificuldades de cobrança das multas. Esse problema, até hoje, é muito importante, já que a falta de cobrança das multas faz com que o orçamento perca mais de 5 bilhões de francos por ano (21).

A finalidade das multas prefixadas foi modificada quando o governo, alegando a insegurança rodoviária se aplicou em elaborar uma nova política penal fundamentada na carteira de habilitação a pontos. O motorista, em virtude de um comportamento de não respeito à regulamentação de tráfego rodoviário, poderá perder sua carteira de habilitação. Há o problema de aplicação dessa nova política. Na realidade, para se perder pontos, a infração deve ser provada. Ora, as jurisdições continuam sobrecarregadas. Como tornar eficaz a carteira de habilitação a pontos? A multa prefixada continua a ser um procedimento que permite corrigir a ineficácia do sistema jurisdicional, além de facilitar a aplicação dessa nova política penal baseada na carteira de habilitação a pontos. A partir

de então, as multas prefixadas são justificadas pois a execução da sanção tem uma característica pedagógica (22). O tema da pedagogia, abordado no relatório Giraudet (23) foi muito discutido nos debates parlamentares relativos à lei de 10 de julho de 1989.

II - Um procedimento que torne eficaz a carteira de habilitação a pontos.

Segundo o artigo 529-6 do Cod. proc. pen., as multas prefixadas se aplicam às contravenções das quatro primeiras classes do Código rodoviário, reprimidas com uma simples pena de multa, causando ou não uma perda de pontos na carteira de habilitação. Já que o novo Código penal suprimiu a prisão em matéria contravencional, a possibilidade de recorrer à multa prefixada somente para as contravenções reprimidas com uma simples pena de multa significa a exclusão desse procedimento quando uma pena complementar é pronunciada.

As contravenções submetidas à pena complementar de suspensão da carteira de habilitação não podem estar sujeitas à multa prefixada.(pena complementar prevista no art. 131-16- 1º nov.

c.pen.). Por exemplo, as infrações de desrespeito à parada obrigatória ou semáforo vermelho fixo ou pisca pisca (art. R 9-1, R 27, R 29 e R 44. cod. rod) não estão sujeitas à multa prefixada (art. 266 - 8º cod.rod.). Ora, segundo estatísticas do Ministério do interior, 273 095 autuações foram lavradas em 1992 por ultrapassagem de semáforo vermelho fixo ou pisca pisca e 106 476 por ultrapassagem de uma placa "PARE". Além disso, essas infrações causam uma perda de pontos na carteira de habilitação (art. R 256-2º, cod. rod: redução de quatro pontos). Algumas infrações à regulamentação de estacionamento são excluídas do procedimento de multa prefixada devido à pena de suspensão da carteira de habilitação (art. R 37-2, c.rod.: parada ou estacionamento perigoso - cf. art. R. 266 - 9º, c.rod., art.R 41, c.rod.: estacionamento na calçada durante a noite ou com tempo nebuloso, em lugar desprovido de iluminação pública, de veículo sem iluminação e sinalização - cf. art. R 266-11º, c.rod.). Por exemplo, a infração prevista no art. R. 37-2 do cod.rod. teve como consequência, segundo estatísticas do Ministério do interior, 22 669 autuações em 1992. Essas infrações previstas nos artigos R 37-2 e R 41 do cod.rod. foram causa de redução de três pontos (art. R 256- 3º, cod. rod.).

Segundo o artigo 529-6 do Cód. pr. pen. um certo número de infrações que representam um contencioso numeroso escapam da multa prefixada devido à multa complementar de suspensão da

carteira de habilitação. O interesse do governo, desde a aplicação da carteira de habilitação a pontos, consiste em permitir a aplicação ampla da multa prefixada. Na realidade, segundo o art. L 11-1 do cod. rod. , o pagamento da multa prefixada reconhece a autenticidade da infração e por esse motivo conduz à redução do número de pontos destinados à carteira de habilitação.

Na lógica do tráfego rodoviário, esse sistema não foi satisfatório. O Comitê Interministerial de Segurança rodoviária (CISR) preconiza, no seu relatório de fevereiro de 1994, a supressão da pena complementar de suspensão da carteira de habilitação para um certo número de contravenções.

O decreto de 5 de maio de 1995, aplicável a partir de 1º de setembro de 1995 (24), realiza essa supressão permitindo assim uma ampliação da área de aplicação da multa prefixada. De acordo com o CISR, o governo, primeiramente, estendeu a multa prefixada às contravenções sujeitas à perda máxima de três pontos.

Para as infrações previstas nos artigos R4, R5, R6, R12, R14, R17 (al.1ª e 2ª), R18, R19, R20, R37-2, R40-4º, R41, R43-6 (salvo al.2) do cod.rod., a pena de suspensão da carteira de habilitação não é mais proferida. Desde então, o procedimento de multa prefixada é aplicado e o pagamento da sanção pecuniária causa

automaticamente a redução do número de pontos na carteira de habilitação (art. L 11-1, cod.rod.). Por exemplo, a parada ou estacionamento perigoso (art. R 37-2 cod.rod.) é passível de multa prefixada e o pagamento provoca automaticamente a perda de três pontos.

O objetivo principal da nova política penal em matéria de tráfego rodoviário visa atingir o motorista por meio de sua carta de habilitação, mas para que esse sistema seja eficaz, a perda de pontos deve ser rápida, o que a multa prefixada permite.

Em suma, o governo se aplicou para encontrar os meios de praticar sua política. Teria sido possível suprimir a disposição que limita o recurso à multa prefixada do art. 529-6 do Cod.pr.pen., mas tal modificação necessitava de intervenção do legislador. O governo chegou a um resultado similar modificando disposições regulamentares. A suspensão da carteira de habilitação foi sempre mal interpretada devido à dualidade dos procedimentos administrativo e judiciário e anunciar sua supressão para um certo número de infrações poderia ter um efeito na mídia. Essa modificação tem como consequência a restituição da autorização de dirigir dentro do menor prazo possível.

O governo não ficará por aí. O CISR recomendou em um segundo tempo a possibilidade de estender a aplicação da multa prefixada

às contravenções sujeitas à perda de quatro pontos. O modo de proceder seria idêntico: essas infrações não estariam mais sujeitas à suspensão da carteira de habilitação, permitindo assim o recurso ao procedimento de multa prefixada. Por exemplo, as contravenções por desrespeito à parada imposta pela placa "PARE" ou semáforo vermelho fixo ou pisca pisca estariam sujeitas à multa prefixada, facilitando assim a perda de pontos.

Para o governo a multa prefixada apresenta várias vantagens: servir as finanças públicas, evitar o ônus da prova da infração, colocar em prática mais rapidamente a perda de pontos.

E para o cidadão infrator? Esse procedimento não jurisdicional de aplicação do direito penal, não é mais repressivo que a sanção infligida pelo juiz e sem as garantias inerentes ao processo penal?

O desenvolvimento das práticas de aplicação do direito penal, qualificadas como "transações penais" deveriam incentivar a reflexão(25). Elas não estão claramente definidas e a recente definição de M. Dobkine não convence. Para o autor, a transação penal é "um contrato penal indenizador não executório" (26). A crítica dominante quanto a essas transações penais consiste em declarar que não se pode transigir sobre a ação pública. A transação penal é um modo de exercício da ação pública e a execução da sanção contida no ato transacional tem como efeito extinguir essa ação, excluindo definitivamente o processo penal.

Na realidade, não seria com os princípios fundamentais do direito que se transige? As transações penais devem estimular a prudência, não em nome do dogmatismo jurídico, mas devido aos riscos de derivações que permitem. Em 3 de fevereiro de 1995, o Conselho constitucional anunciou, sem estar em conformidade com a Constituição, a transação financeira (injunção penal) prevista no programa plurianual da justiça (27). Essa injunção penal permitiria a desobstrução dos tribunais correcionais excluindo do procedimento jurisdicional um contencioso considerável, o dos furtos. O futuro das transações penais estaria comprometido?

1- JO, 30 dez. 1926, p.13698 a 13700.

2-Relatório ao Presidente da República. Decreto-lei de 28 dez.1926. JO, 30 dez. 1926, p.13698.

3- M. Hubert, a multa de composição, Revue, 1947, p. 527 a 550

4- Lei nº 66-484 de 6 jul.1966 visando simplificar o pagamento da multa prefixada. JO, 7 jul. 1966, p.5784

5- R.Combaldieu. A contravenção na era eletrônica. Multa prefixada e selo multa, JCP, 1967, Dout.2096

6- A Brousset , JOAN CR, nº 51, 18 jun.1966, p.2146

7- L.Lernell. Alguns problemas filosóficos e sociológicos do problema das multas pecuniárias, Revue, 1979, p.489

- 8- J. Bentham, Teoria das penas e das recompensas, t.1, p.340
- 9- Lei nº 72-5 de 3 de jan. 1972 visando simplificar o procedimento aplicável em matéria de contravenções. JO, 5 jan. 1972, p. 153 e 154.
- 10- R. Bruynell, Relatório Senado nº 255, 1971-1972, p.5 e 6
- 11- R. Bruynell, Relatório Senado nº 255, 1971-1972, p.2
- 12- JOS CR, nº 19, 25 maio 1971, p. 586 e 587
- 13- JOS CR, nº 76, 1971-1972, p. 2970
- 14- Lei nº 85-1407 de 30 dez. 1985 sobre várias disposições de procedimento penal e direito penal. JO, 31 dez. 1985, p. 15505 a 15513
- 15- Corte de apelação de Paris, 20º c. B, 27 set.1991, JCP, 1992 IV, p. 54, nº 509
- 16- Ministro da justiça. JOAN CR, nº 49, 25 jun. 1985, p. 1934
- 17- P. Clément, JOAN CR, nº 49, 25 jun.1985, p. 1937
- 18- JJ Barthe, JOAN CR, nº 49, 25 jun. 1985, p. 1939
- 19- Lei nº 89-469 de 10 jul. 1989 relativa às diversas disposições em matéria de segurança rodoviária e contravenções. JO, 11 jul. 1989, p. 8676 a 8679
- 20- JOAN CR, nº 51, 12 jun.1976, p. 4071
- 21- Parecer NA 1994, nº 1439, apresentado em nome da Comissão de finanças, da economia geral e do plano sobre o projeto de lei de programa relativo à justiça. R. Marcellin, p. 33
- 22- Projeto de lei NA, nº 618, 1988-1989, p.4
- 23- Comissão de segurança rodoviária. A segurança rodoviária. Livro branco apresentado ao Primeiro ministro. A documentação francesa. Coleção de relatórios oficiais 1989
- 24- Decreto nº 95-600 de 5 de maio 1995 modificando o art. R 266 do cod. rod. JO, 7 maio 1995. P. 7508
- 25- F. Terre. A transação penal. A ação pública disponível. Vie jud. nº 2532, 17-23 out. 1994
- 26- M. Dobkine. A transação em matéria penal. D. 1994, cron., p. 137 a 139

27- Conselho constitucional, dec. nº 95-360 DC de 2 fev. 1995. JO, 6-7 fev. 1995, p. 2097 e 2098. F. Terre, Transação, composição, injunção penal: epílogo, *Vie jud.*, de 6 a 12 março 1995, p.2. J. Volff. Uma ação para nada! Injunção penal e o Conselho constitucional. *Daloz* 1995, cron., p. 201 a 204. J. Pradel. De uma lei malograda a um novo projeto sobre injunção penal. *Daloz*, 1995, cron.p. 171 a 174. F. Le Gunchec, Comentários sobre as disposições penais da lei de 8 de fev. 1995: pequenas reformas, grandes reformas e tempo perdido. *JCP*, 1995.1.3862 e 3864. T. Renoux, Jurisprudência do Conselho constitucional. *Transação penal*, *RFD const.* 1995, nº 22, p. 405 a 410. B. Le Page-Seznec, *As transações em direito penal*, tese de doutorado, Universidade de Paris-X, Nanterre, 1995. P. nº 49 a 91.

Doc. 10

Fondements des amendes forfaitaires pour infraction au code de la route

Brigitte LE PAGE-SEZNEC

ATER à l'Université de Rennes 2 Haute-Bretagne

Une infraction pénale peut-elle être sanctionnée en l'absence d'une déclaration de responsabilité pénale prononcée en audience publique à l'issue d'un procès ? L'existence des amendes forfaitaires permet une réponse affirmative. L'amende forfaitaire, technique non juridictionnelle d'application du droit pénal, trouve sa source dans une situation infra-juridictionnelle et conduit à l'application d'une sanction pécuniaire à taux fixe. Le paiement emporte extinction de l'action publique. L'amende forfaitaire n'est cependant pas un mode général d'extinction de l'action publique. Les articles 529 à 530-3 du code de procédure pénale fixent son domaine d'application (quelques dispositions éparpillées prévoient aussi le recours à l'amende forfaitaire, par ex. art. L. 351-9, c. forestier). De nombreuses infractions au code de la route sont susceptibles d'être sanctionnées par la voie de l'amende forfaitaire. Pourquoi le législateur a-t-il exclu le recours au juge ? Initialement conçues comme instrument de gestion d'un contentieux de masse (1), les amendes forfaitaires tendent à devenir principalement une technique juridique au service du permis de conduire à points. L'extension par voie réglementaire de leur domaine d'application ne peut que le confirmer (II).

I. - UNE PROCÉDURE POUR REMÉDIER À L'INEFFICACITÉ DU SYSTÈME JURIDICTIONNEL

L'échec du judiciaire à traiter l'ensemble des infractions constatées en matière de circulation routière existe tant au stade des poursuites, avec un recours de plus en plus fréquent au classement sans suite, qu'au niveau de l'exécution des peines, compte tenu des difficultés de recouvrement des amendes pénales. C'est pour remédier à ces inconvénients que les politiques ont institué et perfectionné le système des amendes forfaitaires.

Elles furent introduites pour la première fois par le décret-loi du 28 décembre 1926 relatif à l'unification des compétences en matière de circulation et de conservation des voies publiques¹. Ce texte créait l'amende forfaitaire à paiement immédiat pour les contraventions à la police de la circulation. Deux intérêts étaient invoqués pour justifier cette réforme : couvrir court, dans nombre de cas, à toute poursuite et faciliter le recouvrement des perceptions, au grand avantage des délinquants et de l'Etat².

1. JO, 30 déc. 1926, p. 13630 à 13700.

2. Rapport au Président de la République. Décret-loi du 28 décembre 1926. JO, 30 déc. 1926, p. 13630.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 qui instituait l'amende de composition laissait subsister la procédure du décret-loi de 1926³.

Quarante ans après, l'amende forfaitaire à paiement immédiat fut modifiée par la loi du 6 juillet 1966 afin d'étendre son champ d'application en particulier aux infractions en matière de stationnement⁴. La circulation et le stationnement des véhicules dans les grandes agglomérations étant devenus problématiques⁵, le législateur de 1966 a institué l'amende forfaitaire à paiement différé. Il prévoyait, en outre, que le paiement de l'amende forfaitaire, immédiat ou différé, n'était pas assimilé à une première condamnation, excluant ainsi l'application des règles relatives à la récidive. Par ailleurs, le paiement de l'amende forfaitaire emportait extinction de l'action publique. Antérieurement, il avait pour effet d'arrêter toute poursuite (art. 7 du décret-loi du 28 déc. 1926). Lors des débats de 1966, les parlementaires se sont attachés à discuter de menues difficultés d'ordre technique (où se procurer le timbre-amende...) ou à défendre des intérêts catégoriels (conséquences de l'amende forfaitaire à paiement différé sur les finances des greffes). A titre personnel, le rapporteur à l'Assemblée nationale soulignait cependant le risque de banalisation des infractions : en acquittant aujourd'hui une contravention pour stationnement illicite, l'automobiliste n'a pas le sentiment d'avoir enfreint une règle nécessaire à la vie de la société. Il considère simplement qu'il a acquitté le prix d'un service que lui a rendu la collectivité⁶.

Le droit pénal se fiscalise, symptôme du mercantilisme dans la politique pénale⁷. Bentham avait déjà souligné l'intérêt de la sanction pécuniaire : l'amende a la qualité de l'économie à un degré éminent puisque le mal senti par celui qui paie se convertit en profit pour celui qui reçoit⁸.

La loi du 3 janvier 1972 vint opérer une nouvelle réforme du système des amendes forfaitaires⁹. Elle créait l'amende pénale fixe pour les contraventions à la réglementation sur le stationnement et judiciairisait la procédure de l'amende forfaitaire. Désormais, les contraventions sur le stationnement, même commises par un mineur de 18 ans, donnaient lieu soit au paiement de l'amende forfaitaire, soit à réclamation auprès du ministère public. A défaut de paiement de l'amende, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule devenait redevable, de plein droit, d'une amende pénale fixe recouvrée par le Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le procureur de la République. Le législateur prévoyait cependant la possibilité de former une réclamation auprès du ministère public au stade de l'amende pénale fixe. Cette réclamation entraînait l'annulation du titre exécutoire. Dans les deux cas où était instituée la procédure de réclamation, le ministère public pouvait soit procéder à un classement sans suite, soit engager des poursuites devant la juridiction de jugement. Toutefois, en cas de renvoi devant le juge pénal, l'amende prononcée ne pouvait être inférieure au montant de l'amende forfaitaire ou de l'amende pénale fixe. Le pouvoir du juge d'individualiser la peine se trouvait donc restreint. Pour justifier la création de l'amende pénale fixe, le recours aux statistiques est devenu un argument essentiel. Le rapport du professeur Vitu, cité à maintes reprises¹⁰, permettait de dresser un constat identique à celui de 1966 : les rôles des tribunaux de police étaient sur-

3. M. Hubert, L'amende de composition, cette *Revue*, 1947, p. 527 à 550.

4. Loi n° 66-404 du 6 juill. 1966 tendant à simplifier le paiement de l'amende forfaitaire, *JO*, 7 juill. 1966, p. 5784.

5. G. Combaldieu, La contravention à l'ère électronique, *Amende forfaitaire et timbre-amende*, *JCP*, 1967, Doctr. 2096.

6. Bronsset, *JOLY CR*, n° 51, 19 juin 1966, p. 2146.

7. L. Ernelt, Certains aspects philosophiques et sociologiques du problème des peines pécuniaires, cette *Revue*, 1979, p. 489.

8. J. Bentham, *Théorie des peines et des récompenses*, t. 1, p. 340.

chargés et les jugements rendus hâtivement. La loi de 1972 devait nécessairement conduire à un consensus : elle est conforme à l'intérêt de la justice car elle évite, dans les grandes villes surtout, l'encombrement des tribunaux de police ; conforme aussi à l'intérêt du contrevenant car elle lui épargne les frais et le dérangement d'une comparution en justice, dont il sent si bien l'inutilité que, le plus souvent, il ne se dérange pas et se laisse condamner par défaut, conforme enfin à l'intérêt du Trésor car elle facilite et accélère le recouvrement des amendes¹¹. Certains ont cependant dénoncé l'aspect purement accessoire de cette réforme¹² ainsi que les atteintes aux principes fondamentaux du droit¹³.

Les amendes forfaitaires apparaissent comme une mesure pragmatique nécessaire à la gestion d'un flux trop important d'infractions en matière de circulation routière.

La loi du 30 décembre 1985 est venue modifier à nouveau le système des amendes forfaitaires¹⁴. Elle a étendu la procédure de l'amende pénale fixe — qui prend désormais le nom d'amende forfaitaire majorée — à l'ensemble des infractions susceptibles d'amende forfaitaire. En 1991, selon la cour d'appel de Paris, l'amende forfaitaire majorée constitue une faveur accordée au contrevenant dans un but de rapidité et de simplification¹⁵.

La loi de 1985 a démontré que le recours à la notion « d'infractions mineures » pour justifier les amendes forfaitaires relève d'une pure opportunité. En 1985, les tribunaux de police ne sont plus les seuls surchargés par le contentieux routier. Les tribunaux correctionnels le sont aussi et la loi de 1985 a voulu remédier à cette situation en déchargeant ces juridictions d'un certain nombre d'infractions au code de la route. La notion « d'infractions mineures », antérieurement limitée aux contraventions, s'étendait désormais à certains délits afin de justifier leur glissement dans la catégorie des contraventions. Cette loi de 1985 a opéré une contraventionnalisation des délits-papiers. Il est vrai que ce contentieux routier constitué des infractions de conduite sans permis, du défaut d'assurance ou de carte grise, représentait alors à lui seul plus de 20 % des affaires portées devant les tribunaux correctionnels¹⁶. Mais un député objecta : en matière d'allègement des charges des tribunaux correctionnels, incontestablement, vous réglez le problème un peu comme un jardinier qui creuse un trou pour en remplir un autre¹⁷. Plus grave, les politiques ont participé sciemment à la banalisation de certains comportements pourtant préjudiciables à la vie sociale : notre volonté d'alléger la charge des tribunaux correctionnels l'emporte sur notre crainte de voir ces délits (des délits-papiers) se banaliser au point d'être considérés par le contrevenant comme étant aussi peu importants qu'un défaut de stationnement¹⁸.

Pour parfaire le système, la loi du 10 juillet 1989 a créé l'amende forfaitaire minorée¹⁹. Elle s'applique aux contraventions de la 2^e à la 4^e classe, à l'exclusion toutefois des infractions à la réglementation sur le stationnement. Cette nouveauté, qui tendait à inciter au paiement spontané, a fait du paiement immédiat un droit conféré au contrevenant. Les forces de l'ordre, refusant d'être considérées comme des percepteurs, avaient en effet manifesté des réticences à l'encontre du paiement immédiat. Cette procédure de règlement entre les mains de l'agent verbalisateur n'est d'ailleurs pas

11. R. Bruynell, *Rapport Sénat*, n° 255, 1971-1972, p. 2.

12. *JOS CR*, n° 19, 28 mai 1971, p. 506 et 507.

13. *JOS CR*, n° 76, 1971-1972, p. 2970.

14. Loi n° 85-1407 du 30 déc. 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal, *JO*, 31 déc. 1985, p. 15505 à 15513.

15. Cour d'appel de Paris, 20^e ch. B, 27 sept. 1991, *JCP*, 1992.IV, p. 54, n° 509.

16. Ministère de la Justice, *JOLY CR*, n° 49, 25 juin 1985, p. 1937.

17. P. Clément, *JOLY CR*, n° 49, 25 juin 1985, p. 1939.

18. J.J. Barthe, *JOLY CR*, n° 49, 25 juin 1985, p. 1939.

19. Loi n° 89-469 du 10 juillet 1989 relative à diverses dispositions en matière de sécurité routière

sans inconvénients. Déjà en 1976, le gouvernement déplorait son coût²⁰. Dans une logique de rentabilité, le système du timbre-amende l'emportera.

Le législateur a donc institué deux phases successives dans la procédure des amendes forfaitaires : le paiement spontané, immédiat ou différé d'une amende forfaitaire minorée ou d'une amende forfaitaire simple, puis la procédure de recouvrement forcé de l'amende forfaitaire majorée.

Les politiques ont créé les amendes forfaitaires en raison de l'incapacité du juge à faire face au contentieux de masse en matière d'infractions à la circulation routière. Le fait que l'action publique s'éteigne en échange d'un paiement n'a guère soulevé d'opposition de principe. Bien au contraire, elles ont permis de remédier aux difficultés de recouvrement des amendes. Ce problème demeure aujourd'hui encore important puisque les carences en matière de recouvrement d'amendes font perdre au budget général plus de 5 milliards de francs par an²¹.

La finalité des amendes forfaitaires a été modifiée lorsque le gouvernement, invoquant l'insécurité routière, s'est attaché à élaborer une nouvelle politique pénale fondée sur le permis de conduire à points. Le conducteur pourra désormais, par un comportement de non-respect à la réglementation sur la circulation routière, voir anéantir son permis de conduire. Toutefois, se pose le problème de la mise en œuvre de cette nouvelle politique. En effet, pour retirer des points, l'infraction doit être prouvée. Or, les juridictions demeurent surchargées. Alors, comment rendre efficace le permis de conduire à points ? Si l'amende forfaitaire reste une procédure permettant de remédier à l'inefficacité du système juridictionnel, elle facilite, en outre, la mise en œuvre de cette nouvelle politique pénale fondée sur le permis de conduire à points. Désormais, les amendes forfaitaires sont justifiées au motif que l'exécution immédiate de la sanction a un caractère pédagogique²². Le thème de la pédagogie, posé dans le rapport Giraudet²³, avait déjà fortement marqué les débats parlementaires relatifs à la loi du 10 juillet 1989.

II. — UNE PROCÉDURE POUR RENDRE EFFICACE LE PERMIS DE CONDUIRE À POINTS

Selon l'article 529-6 du code de procédure pénale, les amendes forfaitaires s'appliquent aux contraventions des quatre premières classes au code de la route, punies d'une simple peine d'amende, qu'elles entraînent ou non une perte de points affectés au permis de conduire. Puisque le nouveau code pénal a supprimé l'emprisonnement en matière contraventionnelle, la possibilité de recourir à l'amende forfaitaire uniquement pour les contraventions punies d'une simple peine d'amende signifie l'exclusion de cette procédure lorsqu'une peine complémentaire est encourue.

Les contraventions pour lesquelles la peine complémentaire de suspension du permis de conduire est encourue ne peuvent pas donner lieu à amende forfaitaire (art. R 266 c. route dirige la liste des contraventions pour lesquelles la suspension du permis de conduire est encourue. Peine complémentaire prévue à l'article 131-16-1^o nouv. c. pén.). De ce fait, par exemple, pour les infractions de non-respect de l'arrêt imposé par le panneau stop ou par le feu rouge fixe ou élignotant (art. R 9-1, R 27, R 29 et R 44, c. route) l'amende forfaitaire est exclue (art. R 266-3^o, c. route). Or, selon les

statistiques du ministère de l'Intérieur, 273 095 procès-verbaux ont été dressés en 1992 pour franchissement d'un feu rouge fixe ou élignotant et 106 476 pour franchissement d'un panneau stop. En outre, ces infractions entraînent une perte de points affectés au permis de conduire (art. R 256-2^o, c. route : réduction de quatre points). De même, certains infractions à la réglementation sur le stationnement sont exclues de la procédure de l'amende forfaitaire en raison de la peine encourue de suspension du permis de conduire (art. R 37-2, c. route : arrêt ou stationnement dangereux — cf. art. R 266-9^o, c. route. Art. R 41, c. route : stationnement sur la chaussée la nuit ou par temps de brouillard en un lieu dépourvu d'éclairage public d'un véhicule sans éclairage ni signalisation — cf. art. R 266-11^o, c. route). Or, par exemple, l'infraction prévue à l'article R 37-2 du code de la route a donné lieu, selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, à 22 669 procès-verbaux pour l'année 1992. Ces infractions prévues aux articles R 37-2 et R 41 du code de la route entraînent une réduction de trois points (art. R 256-3^o, c. route).

L'article 529-6 du code de procédure pénale a donc pour conséquence qu'un certain nombre d'infractions, représentant un contentieux important, échappent à l'amende forfaitaire en raison de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire. Or, l'intérêt du gouvernement, depuis la mise en œuvre du permis de conduire à points, consiste à permettre l'application large de l'amende forfaitaire. En effet, selon l'article L 11-1 du code de la route, le paiement de l'amende forfaitaire entraîne reconnaissance de la réalité de l'infraction et par là-même réduction du nombre de points affectés au permis de conduire. En excluant le recours à l'amende forfaitaire, le retrait de points s'en trouve retardé.

Dans la logique de la circulation routière, ce système n'est guère satisfaisant. Le Comité interministériel à la Sécurité routière (CISR) préconise donc, dans son rapport de février 1994, la suppression de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire pour un certain nombre de contraventions.

Le décret du 5 mai 1995, applicable à compter du 1^{er} septembre 1995²⁴, opère cette suppression, permettant ainsi une extension du domaine d'application de l'amende forfaitaire. Comme le préconisait le CISR, le gouvernement a d'abord élargi l'amende forfaitaire aux contraventions susceptibles d'entraîner un retrait maximum de trois points. Pour les infractions prévues aux articles R 4, R 5, R 6, R 12, R 14, R 17 (al. 1^{er} et 2), R 18, R 19, R 20, R 37-2, R 40-4^o, R 41, R 43-6 (sauf al. 2) du code de la route, la peine complémentaire de suspension du permis de conduire n'est plus encourue. Dès lors, la procédure de l'amende forfaitaire trouve application et le paiement de la sanction pécuniaire entraîne automatiquement réduction du nombre de points affectés au permis de conduire (art. L 11-1, c. route). Par exemple, l'arrêt ou le stationnement dangereux (art. R. 37-2, c. route) devient passible de l'amende forfaitaire et le paiement emporte automatiquement le retrait de trois points.

L'objectif principal de la nouvelle politique pénale en matière de circulation routière vise à atteindre l'automobiliste par le biais de son permis de conduire. Mais, pour que le système soit efficace, le retrait de points doit être rapide, ce que permet l'amende forfaitaire.

En somme, le gouvernement s'est donné les moyens de mettre en œuvre sa politique. Il aurait été possible de supprimer à l'article 529-6 du code de procédure pénale la disposition limitant le recours à l'amende forfaitaire. Mais une telle modification aurait nécessité l'intervention du législateur. Or, le gouvernement a pu parvenir à un résultat similaire en modifiant des dispositions réglementaires. Par ailleurs, la suspension du permis de conduire a toujours été mal perçue en raison de la dualité des procédures administrative et judiciaire. Annoncer sa suppression pour un certain nombre d'infractions

20. *JOURNAL CR*, n° 51, 12 juin 1976, p. 4071.

21. A-4 AN 1994, n° 1439, présenté au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de programme relatif à la justice. R. Marcellin, p. 33.

22. *Projet de loi AN*, n° 618, 1989-1990, p. 4.

24. *Projet de décret*, n° 600 du 5 mai 1995, modifiant l'article R 266 du code de la route. 70. 7 mai 1995.

tions pouvait avoir un effet médiatique. Simplement, cette modification a pour conséquence de devoir, à plus brève échéance, restituer son titre de conduite.

Le gouvernement n'en restera sans doute pas là. Le CISR préconisait, dans un second temps, d'étendre l'amende forfaitaire aux contraventions impliquant un retrait de quatre points. La démarche serait identique : ces infractions ne pourraient plus faire l'objet d'une suspension du permis de conduire autorisant ainsi le recours à la procédure de l'amende forfaitaire. Par exemple, les contraventions pour non-respect de l'arrêt imposé au panneau stop ou par le feu rouge fixe ou clignotant seraient susceptibles d'amende forfaitaire, facilitant ainsi le retrait de points.

Pour le gouvernement, l'amende forfaitaire présente plusieurs intérêts : servir les finances publiques, éviter d'avoir à apporter la preuve de l'infraction pénale, mettre en œuvre plus rapidement le retrait de points. Et pour le citoyen-infracteur ? Cette procédure non juridictionnelle d'application du droit pénal n'est-elle pas plus punitive que la sanction infligée par le juge et sans les garanties inhérentes au procès pénal ?

Le développement des pratiques non juridictionnelles d'application du droit pénal, qualifiées « transactions pénales », devrait inciter à la réflexion²⁵. Elles ne sont d'ailleurs pas clairement définies et la récente définition de M. Dobkine ne convainc pas. Pour l'auteur, la transaction pénale constitue « un contrat pénal indemnitaire non à déclarer qu'on ne peut pas transiger sur l'action publique. Est-ce vraiment sur l'action publique que l'on transige ? Aujourd'hui, il faut admettre que le recours au procès pénal n'est plus la seule et unique forme d'exercice de l'action publique. Les transactions pénales constituent un mode d'exercice de l'action publique et l'exécution des sanctions contenues dans l'acte transactionnel a pour effet d'éteindre cette action, excluant définitivement le procès pénal.

En réalité, ne serait-ce pas avec les principes fondamentaux du droit que l'on transige ? Les transactions pénales doivent inciter à la prudence, non pas au nom du dogmatisme juridique, mais en raison des risques de dérives qu'elles comportent. Le 3 février 1995, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution la transaction financière (injonction pénale) prévue dans le cadre du programme pluriannuel pour la justice²⁷. Cette injonction pénale aurait dû permettre de désencombrer les tribunaux correctionnels en excluant notamment de la procédure juridictionnelle un contentieux de masse important, celui des vols. L'avenir des transactions pénales serait-il compromis ?

25. F. Terré, A propos de la transaction pénale. L'action publique disponible 3, *Dir. ind.*, n° 2332, 17-23 oct. 1994.

26. M. Dobkine, La transaction en matière pénale, *D.*, 1994, chron., p. 137 à 139.

27. Conseil constitutionnel, déc. n° 95-360 DC du 2 févr. 1995, *J.O.*, 6-7 févr. 1995, p. 2097 et 2098.
F. Terré, Transaction, injonction pénale : l'épilogue, *Dir. ind.*, du 6 au 12 mars 1995, p. 2.
J. Voiff, Un coup pour un ! L'injonction pénale et le Conseil constitutionnel, *Dalloz*, 1995, chron., p. 201 à 204.
J. Pradel, D'une loi avortée à un projet nouveau sur l'injonction pénale, de la loi du 8 février 1995, p. 171 à 174.
J. Le Guenchee, Commentaires des dispositions pénales de la loi du 8 février 1995 : réformes, réformes d'ampleur et occasions manquées, *JCP*, 1995, I, 38162 et 3861.
T. Renoux, 1995 : réformes, réformes d'ampleur et occasions manquées, *REV. crim.*, 1995, n° 22, p. 405 à 410.

A. CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE

Drôit pénal général

Bernard BOULOC

Professeur à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

A. - Sources

1. Loi pénale de fond réprimant l'emploi de tortures pour l'exécution d'un vol

Pour des faits de vols accomplis en 1991, une cour d'assises avait été interrogée sur la circonstance de l'existence d'actes de barbarie et/ou de torture. Et l'intéressé avait été condamné à vingt ans de réclusion criminelle. Il contestait la légalité de la peine prononcée, car selon lui il avait été fait application du nouveau code pénal, inapplicable, dont l'article 222-26 prévoit la réclusion criminelle à perpétuité en cas de vol précéde, accompagné ou suivi de tortures ou d'actes de barbarie. Dès lors, il estimait que la cour d'assises avait fait une application rétroactive de la loi nouvelle plus sévère.

Sans doute, de manière expresse, l'article 333-1 dans sa rédaction issue de la loi du 23 décembre 1980 punissait de la réclusion criminelle à perpétuité tout attentat à la pudeur précédé ou accompagné d'actes de barbarie ou de torture, ce qui constituait une dérogation à l'article 303, alinéa 2 prévoyant une aggravation de la peine applicable à un délit accompagné d'actes de torture ou de barbarie. Mais, pour autant, l'alinéa 1 du même article 303 concernant tous qualificateurs qui emploient des tortures pour l'exécution de leur crime pouvait jouer. En effet, le viol était punissable de la réclusion de cinq à dix ans. Aussi bien, en pareil cas, l'auteur pouvait être puni comme coupable d'assassinat et être exposé, depuis la loi du 9 octobre 1981, à la réclusion criminelle à perpétuité.

C'est ce que rappelle la Cour de cassation, par un arrêt du 24 janvier 1996 (*Bull.*, n° 42). Aussi bien, la cour d'assises des Bouches-du-Rhône n'avait pas méconnu le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère. La condamnation prononcée entrant dans les prévisions de l'ancien code pénal, comme de la loi nouvelle prévoyant une pénalité identique.

2. Contravention devenue délit

Une personne avait été poursuivie pour outrage à citoyen chargé d'un ministère de

Contravenção na era da eletrônica

(Multa prefixada e selo multa)

R. Combaldieu

Corte de Cassação

Papeletas azuis sob o pára-brisa, terror dos motoristas, cedem lugar a um aviso de contravenção "new-look" nascido da eletrônica. Como se pode constatar, o progresso aparece em todas as áreas. Doravante, os contraventores pagarão suas "penas" exatamente como os consumidores de gás ou eletricidade quitam suas dívidas, através de um cartão perfurado com sinais misteriosos para os deshabitados, sobre o qual será colocado um selo multa, liberador de uma taxa prefixada que poderá ser adquirido na tabacaria da esquina.

Os poderes públicos se curvam diante do difícil problema de tráfego e estacionamento nos grandes centros. O estacionamento de veículos constitui um problema dos tempos modernos, com proporções internacionais e com tendência a sufocar, asfixiar e paralisar nossas cidades se medidas rigorosas e draconianas não forem tomadas. E o pedestre indócil, quem poderia recriminá-lo? Obrigado a abrir caminho com dificuldades, dar voltas, correr riscos em áreas para seu uso exclusivo, consideradas "autorizadas", reservadas, urbanizadas segundo o artigo R 217 do Código rodoviário. Qualquer política adotada estará indiscutivelmente relacionada a fatores materiais e matemáticos graças à quantidade de veículos e conseqüentemente ao

engarrafamento cada vez maior quando comparado à superfície de nossas ruas, praças, áreas de estacionamento públicas e privadas. A questão de distribuição dos veículos no espaço e no tempo de congestionamento é o que se discute essencialmente. A menos que se envie os veículos "extra muros" em um estacionamento considerado de "dispersão", é preciso e evidente que, nos congestionamentos, o carro esteja em algum lugar. Ora, atualmente, temos em Paris 950.000 carros para 460.000 vagas de estacionamento. Seria preciso, desde já, através de meios autoritários, conter provisoriamente a liberação de novos veículos de nossas fábricas? Essa solução é muito rígida e seria bastante criticada.

Vejamos a solução do direito positivo.

I - O problema

A inflação do número de veículos automotivos atingiu uma amplitude tão grande e o número de infrações de natureza contravencional em áreas de tráfego e estacionamento tornou-se tal que provocou também o "congestionamento" de certos tribunais de polícia, provocando uma espécie de paralisia da máquina judiciária.

A simplificação dos procedimentos em vigor se faz necessária, assim como a diminuição sensível dos custos de pagamento das multas; devidos a uma "papelada"

indubitavelmente excessiva , levando o Estado a desembolsar 12 F para recuperar, algumas vezes dificilmente, uma multa de 10 F.

Reportando-nos ao sistema anterior à lei de 6 de julho de 1966 que reformou a matéria, notamos que já havia, com intuito de evitar o congestionamento dos tribunais de policia dos grandes centros, assim como poupar aos contraventores de pequenas infrações os inconvenientes de comparecer em juízo, duas modalidades de pagamento de multa: o processo de multa de composição regida pelos artigos 524 a 528 do Código de Processo Penal e o processo de multa prefixada regida pelos artigos 529 e 530 antigos do mesmo código.

Ora, a multa de composição se mostrava na prática mais usual e sobretudo por essa modalidade operava-se a repressão das contravenções em matéria de estacionamento.

Que processo é esse ?

Como diz a lei, o juiz do Tribunal de policia encarregado pelo oficial do Ministério público de lavrar um auto constatando uma contravenção, manda informar o contraventor sobre a possibilidade que esse tem de pagar, a título de multa de composição, uma quantia cujo montante lhe é automaticamente indicado por uma tabela fixada por regulamento de administração pública. Caso o pagamento seja feito no prazo regulamentar de quinze dias, a partir do recebimento do aviso, a ação pública se extingue, caso contrário, o tribunal de policia decide segundo

regras ordinárias: o contraventor é citado a comparecer diante do tribunal.

A análise mostra que esse processo é complicado já que o volume de contravenções é grande, sobrecarregando a máquina judiciária inadaptada para tal fluxo.

Em contrapartida, o processo de multa prefixada era de aplicação bem mais limitada. Na realidade, só era aplicada em casos de contravenções constatadas através de agente de polícia habilitado para tal função, munido de talão de recibos. Muitos agentes de polícia especialmente em Paris, não estão habilitados a receber a multa prefixada, não se acham providos do material necessário; além disso o recurso a esse processo só era possível com pagamento imediato e com o infrator presente diante do agente competente para tal. De modo que a infração sendo constatada na ausência do contraventor, que constitui a quase totalidade dos casos de estacionamento irregular, o recurso a esse processo era impossível. No entanto, do ponto de vista da simplicidade e rapidez do processo, a multa prefixada é muito superior à multa de composição pois possui mérito iminente nos casos em que o contraventor aceite pagá-la, colocando-a totalmente fora do circuito do tribunal de polícia. A simplificação é considerável, já que o pagamento da multa se efetiva sem qualquer intervenção do juiz de polícia. Assemelha-se, de uma certa maneira, a uma transação administrativa anterior ao julgamento.

Outro inconveniente da multa prefixada do antigo regime residia no fato de que se o contraventor se recusasse a pagar a multa que lhe tinha sido auferida, ele seria autuado e o caso, após citação, tinha seu epílogo necessário diante do tribunal de polícia. O contraventor não poderia recorrer ao pagamento de multa de composição, o que aliás era lógico, devido à unificação de taxas das duas categorias de multas realizada pelo art. L 28 antigo do Código rodoviário.

II - A solução dada ao problema

Objeto da lei de 6 de julho de 1966 visando simplificar o pagamento da multa prefixada (J.C.P. 1966, III, 32148) e do decreto de 22 de junho de 1967 e regulamento de administração pública (J.C.P. 1967, III, 33158) aos quais convém acrescentar a circular do Ministério da Justiça de 27 de junho de 1967 (J.C.P. 1967, III, 33160) e resolução do Ministro da Economia e das Finanças do mesmo dia (J.C.P. 1967, III, 33131).

A lei de 06 de julho de 1966 substitui os artigos L. 27 e L. 28 do Código rodoviário com disposições novas e completa os artigos 142 e 144 do Código penal, criando incriminações novas.

O decreto de aplicação de 22 de junho de 1967 por sua vez substitui o art. R. 42 do Código de Processo penal e os artigos R. 255 a R. 264 do Código Rodoviário (Tit. II, Livro III, segunda parte) por novas disposições. Enfim, a circular da

Chancelaria de 27 de junho de 1967 fornece com clareza e precisão todos os detalhes da aplicação do novo sistema. Qual é então a economia desse novo sistema?

A - Área de aplicação da multa prefixada

A reforma visa dilatar o campo de aplicação da multa prefixada, particularmente no que diz respeito às infrações de estacionamento. Na realidade, o processo de multa prefixada é aplicável em princípio para contravenções puníveis com uma multa de no máximo 40F e previstas pelo Código rodoviário como também pelo art. R. 26-15 do Código penal, caso de contravenções à regulamentação da polícia de circulação rodoviária. Sabe-se que esse último texto, herdeiro do antigo art. 471, parágrafo 15 do Código penal, visa aqueles que tenham infringido decretos e resoluções legalmente constituídos por autoridade administrativa ou regulamentos publicados por autoridade municipal.

No entanto, esse princípio sofre exceções e o processo de multa prefixada não pode intervir em dois casos:

- se a contravenção constatada expõe seu autor ao ressarcimento de danos causados à pessoas ou bens;

- caso de contravenções simultâneas em que ao menos uma delas não possa se beneficiar da aplicação da multa prefixada.

Resumindo, nas cinco classes de contravenções, o recurso à multa prefixada só é possível para contravenções de primeira e segunda classe sujeitas à legislação ou regulamentação da polícia rodoviária, em casos de "mini contravenções" cuja pena não exceda 40F de multa. A título transitório, a reforma só é aplicada às contravenções de primeira classe; e extensível às de segunda classe. A reforma não se aplica às três outras classes de contravenções que continuarão a depender dos tribunais de polícia.

B) Taxas de multa prefixada

Segundo o art. R.43 novo do Código de Processo penal:

- 3F para as contravenções sujeitas às disposições do Código rodoviário que dizem respeito à circulação de pedestres, previstas pelo art. R. 237 do referido código;

- 10F para contravenções não mencionadas acima, passíveis de uma multa cujo montante máximo não exceda 20F;

- 30F para contravenções passíveis de uma multa cujo montante máximo esteja entre 21 e 40F.

Lembramos que diante da Assembléia Nacional, certa divergência de ponto de vista manifestou-se entre o Governo e o relator do projeto M. Brousset quanto a taxa que convinha destinar as multas prefixadas e multas de composição. O relator

chamou atenção sobre a similaridade que existia no passado entre as taxas desses dois tipos de multas, o que não deveria subsistir, e que uma tarifa mais elevada deveria existir para as multas de composição senão os contraventores não seriam estimulados a pagar com antecedência a multa prefixada e poderiam esperar tranqüilamente o recebimento do aviso relativo à multa de composição (já que pelo novo sistema lhes serão propostas sucessivamente as duas categorias de multa).

Uma solução transacional interveio nesse sentido. Na realidade, se as taxas adotadas de 3F e 30F são idênticas para as duas categorias de multa, relativamente a duas categorias de contravenções que elas sancionam, uma diferença aparece para as contravenções de primeira classe de circulação rodoviária, as que são passíveis de uma multa que não exceda 20F; nos casos em que a multa prefixada é de 10F, essa taxa será de 15F para uma multa de composição; assim o devedor diligente que tiver pago a multa prefixada no prazo requerido fará uma economia de 5F.

C - Efeito do pagamento

O pagamento da multa prefixada nos casos e condições previstas pela lei tem como efeito principal a extinção da ação pública. Esse pagamento tem também o efeito secundário de excluir a aplicação de regras que dizem respeito à reincidência; esse segundo efeito é novo, original e faz prova de grande liberalismo.

Anteriormente (art. R.258 antigo do Código Rodoviário) o pagamento da multa prefixada se dava em um primeiro julgamento por caracterização do estado de reincidência. A nova forma é mais satisfatória pois apesar do contraventor poder encontrar-se na condição de reincidente, a possibilidade de extinguir a ação pública através de pagamento de multa prefixada deve lhe ser oferecida.

D - Pagamento da multa prefixada

A disposição essencial do novo regime é a de suprimir a obrigação de pagamento imediato da multa nas mãos do agente que autua. Esse pagamento poderá ser feito através de selo semelhante a um selo fiscal, o "selo multa". Por esse meio, o pagamento da multa prefixada poderá ser diferenciado e as vantagens práticas desse sistema para a Justiça e Administração poderão ser estendidas a um grande número de contravenções. O artigo L.27 novo do Código rodoviário determina que o contraventor tem a possibilidade de pagar a multa prefixada:

- seja imediatamente nas mãos do agente que autua munido de um talão de recibos;

- seja (pagamento diferenciado, adiado) num prazo de oito dias contados da data de constatação da contravenção, com o aviso de contravenção deixado sob o pára-brisa do automóvel ou nas mãos do contraventor. Caso o contraventor não esteja presente por ocasião da constatação da contravenção (caso mais

freqüente) ou, ainda que presente, não queira ou puder pagar a multa prefixada cujo pagamento lhe é proposto ou ainda caso o agente não possua um talão de recibos ou não esteja habilitado a receber a multa. A regularização da multa será efetuada junto ao departamento indicado no aviso de contravenção e através de um selo de valor correspondente ao montante da multa prefixada. Essa segunda possibilidade de pagamento através de selo não pode ser utilizada por pedestres. O art. R.259 novo do Código rodoviário visa somente o condutor de veículo.

E - Efeito do não pagamento da multa prefixada

Situação do contraventor que não pagar a multa prefixada no prazo de oito dias que lhe é imposto.

O artigo 530 novo do Código de Processo penal nos diz em termos sibilinos, que se procederá conforme disposições dos artigos 524 e seguintes.

A falta de pagamento não implicará em comparecimento diante do tribunal de polícia. Na realidade, caso o agente que autua, situação mais freqüente, não proceda a constatação da contravenção em presença do contraventor é possível que esse ultimo não tome ciência da contravenção. Como exemplo, as papeletas colocadas sob pára-brisas podem desaparecer devido a alguém que as retira ou vento violento. Motivo pelo qual, a reforma, em caso de falta de pagamento da multa prefixada,

permite a manutenção do processo de multa de composição. O contraventor será solicitado pelo juiz do tribunal de polícia (a quem a autuação ou relatório de contravenção tiver sido transmitido) a pagar o montante da multa de composição. No entanto, em todos os casos em que o processo de multa de composição é excluído pelo artigo 528 do Código de Processo penal (caso de informação judiciária, reparação de danos causados a pessoas e bens, etc.), o contraventor não poderá se valer dessa possibilidade.

A recusa voluntária de pagar a multa prefixada não impede a aplicação do processo de multa de composição; teme-se, nesse sentido, que sendo o novo sistema aplicado às contravenções de segunda classe passíveis de multa de 20 a 40F, os contraventores que não tenham nenhum interesse em pagá-las rapidamente, já que as taxas são idênticas, esperem tranqüilamente que a multa de composição lhes seja proposta, resultado que teria o efeito de sobrecarregar o processo.

Em última análise, somente em caso de falta de pagamento de multa de composição ou se o recurso a esse processo tiver sido excluído pelo art. 528, que o contraventor será citado diante do tribunal de polícia, para ser julgado de acordo com o direito comum.

F - Selo multa e sua proteção

A venda desses selos será feita através de representantes diretos da Fazenda e tabacarias.

É necessário que esses selos sejam vendidos em unidades e com a apresentação do aviso de contravenção. Na realidade, se fossem vendidos em carnês de dez ou vinte como selos de correio, essa modalidade de venda poderia ser criticada por constituir uma incitação, mesmo que implícita, à reincidência. Não passaria despercebido à ninguém que alguém que tivesse pago o montante de vários selos multa adiantado, tenderia a utilizá-los e como utilizá-los a não ser cometendo novas contravenções.

Deseja a lei garantir a proteção desse selo multa. Sendo assim o art. 142, alínea primeira- 5. (novo) do Código penal pune quem imita, falsifica, vende, distribui ou utiliza com conhecimento de causa selos imitados ou falsificados. O art. 144, alínea primeira 7 (novo) do mesmo código pune quem faz ou tenta fazer uso fraudulento desses selos.

Conclusão

Que pensar do novo sistema instituído?

Poderíamos primeiramente nos perguntar até que ponto o problema das grandes cidades { pois para elas a reforma foi elaborada) deve ser sempre colocado no plano da repressão penal ou se não seria mais lógico estudá-lo sob o ângulo de

oportunidade de se instituir o estacionamento pago. Partidários e difamadores desse último sistema se defrontam; a questão extrapola o contexto desse estudo.

O novo sistema de multa prefixada e selo apresenta como muitas instituições humanas, vantagens e inconvenientes. Primeiramente as vantagens que não são poucas como a significativa aceleração de cobrança das multas, a diminuição considerável dos custos de cobrança além de dar provas de grande liberalismo.

O honorável parlamentar, relator do projeto de lei na Assembléia Nacional, reconhece que ao quitar uma contravenção por estacionamento ilícito, o automobilista não tem o sentimento de ter realmente infringido uma regra necessária à vida em sociedade.. Talvez seja um erro e uma forma de egoísmo; talvez ele tenha a sensação de quase ter sido forçado a esse estacionamento ilícito por uma necessidade imperiosa. O contraventor considera, na sua psicologia de automobilista, que pagou uma espécie de prêmio de seguro que compensa as contravenções já cometidas e não penalizadas por autoridade, ou considera ainda que já quitou o valor de um serviço que lhe devolveu a coletividade pública, tolerando o estacionamento e prevalência de seu veículo sobre o domínio público.

Será que o novo sistema não corre o risco de oficializar esse conceito de "regularizar "o estacionamento irregular no espírito do condutor e apagar seu caráter de infração? O sistema,

acreditamos, despenaliza a sanção fiscalizando-a ,mecanizando-a e automatizando-a. O jornal " Le Monde" de 27 de junho de 1967 escreveu com humor sobre esse assunto: "A partir de agora, são cartões perfurados que tendo assinalado e registrado a infração, irão digeri-la nas entranhas de uma máquina qualquer. Quando muitas infrações tiverem sido anotadas, codificadas e colocadas em memória, tornar-se-á inútil manter agentes para constatar as novas. A máquina calculará para cada um de nós, com um máximo de aproximação, a probabilidade de delinqüência de cada um e fixará uma cota de multa a ser paga cada ano."

Digamos que a multa prefixada não é judiciária mas não se pode negar-lhe o caráter para judiciário. Há uma necessidade imperiosa de garantir eficazmente a polícia das ruas e rodovias e embora o modo de cobrança instaurado possa parecer para alguns um pouco decepcionante, o resultado procurado não será socialmente negligenciável e constituirá sua justificativa. Infelizmente notamos um esboço de justiça mecanizada e não humanizada em que suficiente será um dia pressionar um botão de um distribuidor automático de selos multa para satisfazer a repressão. Teme-se que essa multa não seja reformadora nem intimidatória. No entanto estarão aí as qualidades que segundo o desejo de criminologistas devam possuir as penas ou medidas para que atinjam a finalidade que a sociedade procura ao estabelece-las? A pena não degeneraria em uma espécie de medida puramente fiscal ou parafiscal, até mesmo ao valor de um serviço executado que ao conter essa delinqüência menor, encheria os cofres do Estado?

Bentham já dizia (Teoria das penas e recompensas, T. I, p.340) que a multa tem "a qualidade da economia a um grau iminente, já que a dor sentida por quem paga se converte em proveito de quem recebe"?

La contravention à l'ère électronique. (Amende forfaitaire et timbre-amende)

par R. COMBALDIEU,

Conseiller à la Cour de Cassation.

Les petits papillons bleus glissés sous l'essuie-glace — terreur des automobilistes — ont vécu ; ils cèdent la place à un avis de contravention « new-look » né de l'électronique. Le progrès a fait son chemin, on le voit, dans tous les domaines. Les contrevenants exécuteront désormais leur « peine » tout comme les consommateurs de gaz et d'électricité acquittent leur dette, au moyen d'une carte perforée aux mentions mystérieuses pour le non-initié, sur laquelle ils apposeront un timbre-amende libérateur d'un taux forfaitaire, qu'ils se procureront au café-tabac du coin, en allant acheter leur paquet de gauloises.

Les pouvoirs publics se penchent, on le sait, sur le difficile problème de la circulation et du stationnement dans les grandes agglomérations. Le stationnement des véhicules constitue, à l'évidence, un fait nouveau des temps modernes, à l'échelle internationale, qui risque d'étouffer, d'asphyxier et de paralyser nos cités, si l'on ne prend rapidement des mesures rigoureuses et même draconiennes. Et le piéton lui-même — indocile, il est vrai, parfois, mais peut-on le lui reprocher ? — a peine à se frayer un passage, fût-il difficile, zigzagant et non dépourvu de risques, jusque sur les passages cloutés et même sur certains trottoirs et contre-allées dits « autorisés » qui, cependant, en vertu de l'article R. 217 du Code de la Route, sont aménagés spécialement pour leur usage et devraient constituer, dès lors, leur domaine réservé. Il est vrai que, quelle que soit la politique adoptée à cet égard, cette dernière se trouve inéluctablement dominée par des données matérielles et en quelque sorte mathématiques : le chiffre et, par voie de conséquence, l'encombrement de plus en plus important du parc automobile français, d'une part, comparé à la superficie de nos rues, places et aires de stationnement publiques et privées, d'autre part. De telle sorte que c'est une question de répartition dans l'espace et dans le temps de l'encombrement des véhicules qui se pose essentiellement ; car, à moins de l'envoyer « extra muros » dans un parc dit de « dissuasion » ou à la casse, il faut bien — ce qui est une lapalissade — que dans nos agglomérations une voiture se trouve quelque part. Or, actuellement, nous en serions pour Paris à 950.000 voitures pour 460.000 places de stationnement. Faudrait-il, dès lors, par voie autoritaire, contingenter provisoirement la sortie de nouveaux véhicules neufs de nos usines ? Cette solution est grave et paraît se heurter à des objections décisives.

Quoi qu'il en soit, quel était le problème — plus modeste — qui se posait et quelle a été la solution qui lui a été apportée en droit positif ?

I. — La position du problème.

L'inflation du nombre des véhicules automobiles a atteint une ampleur si grande et le nombre d'infractions de nature contraventionnelle relevées dans le domaine de la circulation et du stationnement est devenu tel qu'il a provoqué un « embouteillage » — aussi ! — de certains

tribunaux de police et qu'il en résulte en quelque sorte une paralysie de l'appareil judiciaire.

Une simplification des procédures en vigueur s'imposait, en même temps qu'une diminution sensible corrélative des frais de recouvrement des amendes ; ces derniers, en effet, dus à une « paperasserie » sans doute excessive, amenaient, paraît-il, l'Etat à déboursier 12 F pour récupérer — parfois d'une manière problématique — une amende de 10 F.

Si nous jetons un rapide coup d'œil en arrière sur le système antérieur à la loi du 6 juillet 1966 qui a réformé la matière, nous nous apercevons qu'il existait déjà, en vue d'éviter l'encombrement des tribunaux de police des grands centres et d'éviter aussi aux contrevenants pour des infractions somme toute mineures les inconvénients d'une comparution devant une juridiction pénale, deux modalités de paiement de l'amende : la procédure de l'amende de composition régie par les articles 524 à 528 du Code de Procédure pénale et la procédure de l'amende forfaitaire régie par les articles 529 et 530 anciens du même code.

Or, l'amende de composition s'avérait de beaucoup la plus usitée, dans la pratique, et c'est notamment par cette modalité que s'opérait la répression des contraventions en matière de stationnement.

Quelle est donc cette procédure ?

Ainsi que le précise la loi, le juge du Tribunal de police saisi par l'officier du Ministère public d'un procès-verbal constatant une contravention, fait informer le contrevenant de la faculté qu'il a de verser, à titre d'amende de composition, une somme dont le montant lui est automatiquement indiqué par un barème fixé par règlement d'administration publique. Si le versement est effectué dans le délai réglementaire, qui est de quinze jours, à dater de la réception de l'avertissement, l'action publique est éteinte. Sinon, le tribunal de police procède et statue suivant les règles ordinaires : le contrevenant est cité à comparaître devant lui.

Cette analyse montre que cette procédure est assez lourde dès que le volume des contraventions est important : il met en mouvement, en effet, l'appareil judiciaire inadapté à un tel afflux.

Par contre, la procédure de l'amende forfaitaire était d'une application bien plus limitée. En effet, d'une part, elle n'était applicable que dans le cas où les contraventions sont constatées par un agent verbalisateur muni d'un carnet de quittances à souches et nombre d'agents, spécialement à Paris, non habilités à percevoir l'amende forfaitaire, n'en sont pas pourvus, et, d'autre part et surtout, le recours à cette procédure n'était possible que lorsque le paiement a lieu sur-le-champ par le délinquant présent entre les mains de l'agent de l'autorité. De telle sorte que lorsque l'infraction est constatée en l'absence du contrevenant — et ce sera la quasi-totalité des cas

pour le stationnement irrégulier — le recours à cette procédure s'avérait impossible. Pourtant, du point de vue de la simplicité et de la rapidité de la procédure, l'amende forfaitaire est très supérieure à sa sœur, l'amende de composition : elle a, en effet, le mérite éminent, si le contrevenant accepte de payer, de mettre totalement hors du circuit le tribunal de police ; il en résulte une simplification considérable, puisqu'elle consiste dans le versement d'amende en dehors de toute intervention du juge de police : elle s'apparente, dans une certaine mesure, à la transaction administrative avant jugement.

Un autre inconvénient de l'amende forfaitaire de l'ancien système résidait dans ce fait que si le contrevenant refusait d'acquiescer l'amende qui lui était proposée, procès-verbal était dressé contre lui et l'affaire, après citation, avait son épilogue nécessaire devant le tribunal de police. Le contrevenant ne pouvait donc se voir proposer le paiement d'une amende de composition, ce qui, en soi, était d'ailleurs logique, étant donné l'unification du taux des deux catégories d'amendes réalisée par l'article L. 28 ancien du Code de la Route.

II. — La solution apportée au problème.

Ce fut l'objet de la loi du 6 juillet 1966 tendant à simplifier le paiement de l'amende forfaitaire (J.C.P. 1966, III, 32148) et du décret du 22 juin 1967 portant règlement d'administration publique (J.C.P. 1967, III, 33158) auxquels il convient d'ajouter la circulaire du Garde des Sceaux du 27 juin 1967 (J.C.P. 1967, III, 33160) et l'arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances du même jour (J.C.P. 1967, III, 33131).

La loi du 6 juillet 1966, d'une part remplace les articles 529 et 530 du Code de Procédure pénale ainsi que les articles L. 27 et L. 28 du Code de la Route par des dispositions nouvelles et, d'autre part, complète les articles 142 et 144 du Code pénal, en créant des incriminations nouvelles.

Le décret d'application du 22 juin 1967, de son côté, remplace l'article R. 42 du Code de Procédure pénale, d'une part, et les articles R. 255 à R. 264 du Code de la Route (Titre II, Livre III, deuxième Partie), d'autre part, par des dispositions nouvelles. Enfin, la circulaire de la Chancellerie du 27 juin 1967 fournit avec clarté et précision tous les détails d'application du nouveau système ; il y aura lieu de s'y référer. Quelle est donc l'économie de ce nouveau système ?

A. — Domaine d'application de l'amende forfaitaire.

La réforme a pour objet d'étendre le champ d'application de l'amende forfaitaire, en particulier dans le domaine des infractions de stationnement. En effet, désormais, la procédure de l'amende forfaitaire est applicable en principe aux contraventions punissables d'une amende d'un montant maximum de 40 F et prévues par le Code de la Route ainsi que par l'article R. 26-15° du Code pénal, lorsqu'il s'agit de contraventions à la réglementation sur la police de la circulation routière ; on sait que ce dernier texte, héritier de l'ancien article 471, paragraphe 15, du Code pénal, vise « ceux qui auront contrevenu aux décrets et arrêtés légalement faits par l'autorité administrative ou aux arrêtés publiés par l'autorité municipale ».

Cependant, ce principe reçoit exception et la procédure de l'amende forfaitaire ne peut intervenir dans deux cas :

a) si la contravention constatée expose son auteur à la réparation de dommages causés aux personnes ou aux biens ;

b) en cas de contraventions simultanées dont l'une au moins ne peut donner lieu à application de la procédure de l'amende forfaitaire.

En résumé, sur les cinq classes de contraventions, le recours à l'amende forfaitaire n'est possible que pour les contraventions de première ou deuxième classe à la législation ou à la réglementation sur la police de la circulation routière, en quelque sorte pour les « mini-contraventions », celles dont la peine encourue n'excède pas 40 F d'amende. A titre transitoire, la réforme n'est même appliquée qu'aux contraventions de première classe ; elle sera étendue par la suite à celles de deuxième classe. Les trois autres classes de contraventions ne sont pas concernées par la réforme : elles continueront à dépendre des tribunaux de police.

B. — Taux de l'amende forfaitaire.

L'article R. 43 nouveau du Code de Procédure pénale fixe comme suit le montant de l'amende forfaitaire :

— 3 F pour les contraventions aux dispositions du Code de la Route concernant la circulation des piétons, prévues à l'article R. 237 dudit code ;

— 10 F pour les contraventions autres que celles mentionnées ci-dessus, passibles d'une amende dont le montant maximum n'excède pas 20 F ;

— 30 F pour les contraventions passibles d'une amende dont le montant maximum s'échelonne entre 21 et 40 F.

On se souvient que devant l'Assemblée Nationale, une certaine divergence de vues s'était manifestée entre le Gouvernement et le rapporteur du projet, M. Brousset, relativement au taux respectif qu'il convenait d'assigner aux amendes forfaitaires et aux amendes de composition. Le rapporteur avait fait remarquer que la similitude qui existait jadis entre les taux de ces deux sortes d'amendes ne devait pas subsister et qu'un tarif plus élevé devait exister pour les amendes de composition ; sinon, observait-il, les contrevenants ne seraient pas incités à payer préalablement l'amende forfaitaire et pourraient attendre tranquillement de recevoir l'avertissement relatif à l'amende de composition (puisque dans le nouveau système, on le verra, ils pourront se voir proposer successivement les deux catégories d'amende).

Une solution transactionnelle semble être intervenue à cet égard. En effet, si les taux adoptés de 3 F et de 30 F sont identiques pour les deux catégories d'amendes, relativement à deux catégories de contraventions qu'elles sanctionnent, une différence apparaît pour les contraventions de première classe à la circulation routière, lesquelles sont passibles d'une amende n'excédant pas 20 F : si dans ce cas, le taux de l'amende forfaitaire est de 10 F, ce taux se trouve porté à 15 F pour l'amende de composition d'où il ressort que le débiteur diligent qui aura acquitté l'amende forfaitaire dans le délai requis fera une économie de 5 F.

C. — Effet du paiement.

Le paiement de l'amende forfaitaire dans les cas et conditions prévus par la loi a pour effet essentiel d'éteindre l'action publique. Ce paiement a, en outre, pour effet secondaire d'exclure l'application de l'ensemble des règles concernant la récidive ; ce second effet est nouveau et original et témoigne d'un grand libéralisme.

Précédemment (art. R. 258 ancien du Code de la Route) le paiement de l'amende forfaitaire tenait lieu de première condition pour la détermination de l'état de récidive. Bien

maux, désormais, malgré l'état de récidive dans lequel peut se trouver le contrevenant, la possibilité doit lui être offerte d'éteindre l'action publique au moyen du paiement de l'amende forfaitaire. C'est dire que la contravention ne comptera ni comme premier terme, ni comme deuxième terme de la récidive.

D. — Recouvrement de l'amende forfaitaire.

La disposition essentielle du nouveau régime est de supprimer l'obligation du paiement immédiat de l'amende entre les mains de l'agent verbalisateur. Ce paiement pourra désormais avoir lieu au moyen d'un timbre comparable à un timbre fiscal, le « *timbre amende* ». Par ce moyen, le paiement de l'amende forfaitaire pourra être différé et les avantages pratiques de ce système pour la Justice et l'Administration pourront être étendus à un grand nombre de contraventions. L'article L. 27 nouveau du Code de la Route précise à cet égard que le contrevenant a la faculté de verser l'amende forfaitaire :

— soit immédiatement entre les mains d'un agent verbalisateur pourvu à cet effet d'un carnet de quittances à souches ;

— soit (paiement différé) dans un délai de huit jours suivant la date de constatation de la contravention, telle qu'elle résulte de l'avis de contravention laissé sur le pare-brise de l'automobile ou entre les mains du contrevenant. Il en est ainsi lorsque le contrevenant n'est pas présent lors de la constatation de la contravention (cas le plus fréquent) ou lorsque, bien que présent, il ne veut ou ne peut payer l'amende forfaitaire dont le paiement lui est proposé ou encore lorsque l'agent n'est pas porteur d'un carnet de quittances à souches ou habilité à percevoir l'amende. Dans ce cas, le règlement de l'amende est effectué auprès du service indiqué dans l'avis de contravention et au moyen d'un timbre d'une valeur correspondante au montant de l'amende forfaitaire encourue. Ce deuxième mode de paiement différé par timbre ne peut pas être cependant utilisé par les piétons, l'article R. 259 nouveau du Code de la Route ne visant que « le conducteur de véhicule ».

E. — Effet du non-paiement de l'amende forfaitaire.

Si le contrevenant ne paie pas l'amende forfaitaire dans le délai de huit jours qui lui est imparti, que va-t-il se passer ?

L'article 530 nouveau du Code de Procédure pénale nous dit, en termes quelque peu sibyllins, qu'il sera « procédé conformément aux dispositions des articles 524 et suivants ». Qu'est-ce à dire ?

Le défaut de paiement n'entraînera pas la comparution devant le tribunal de police. En effet, dès l'instant que l'agent verbalisateur — ce sera le cas de beaucoup le plus fréquent — ne procède pas à la constatation de l'infraction en présence du contrevenant, il peut arriver que ce dernier n'ait pas connaissance de la contravention relevée à son encontre. Par exemple, les fiches mises sur le pare-brise des voitures peuvent disparaître par l'effet d'un mauvais plaisir ou d'un coup de vent quelque peu violent. C'est pourquoi, très libéralement, la réforme, en cas de non-paiement de l'amende forfaitaire, laisse subsister la procédure de l'amende de composition. Le contrevenant sera invité par le juge du tribunal de police (auquel le procès-verbal ou rapport de contravention aura été transmis) à verser le montant de l'amende de composition. Cependant, dans tous les cas où la procédure de l'amende de composition est exclue par l'article 528 du Code de Procédure pénale (s'il y a eu information judiciaire, s'il

y a lieu à réparation des dommages causés aux personnes ou aux biens, etc.), le contrevenant ne se verra pas faire cette proposition.

Le refus volontaire de payer l'amende forfaitaire n'empêche donc pas d'appliquer la procédure de l'amende de composition ; il y a lieu cependant de craindre, à cet égard, que lorsque le nouveau système sera rendu applicable aux contraventions de deuxième classe passibles d'une amende allant de 20 à 40 F, les contrevenants, n'ayant aucun intérêt à s'acquitter rapidement, le taux des deux amendes étant identique, n'attendent tranquillement que l'amende de composition leur soit proposée, résultat qui aurait pour effet d'alourdir la procédure.

En dernière analyse, ce n'est que si l'amende de composition n'est pas payée ou si le recours à cette procédure est exclu par l'article 528, que le contrevenant sera cité devant le tribunal de police, pour y être jugé cette fois selon le droit commun.

F. — Le « timbre-amende » et sa protection.

La vente de ces timbres sera assurée en métropole par les comptables directs du Trésor et les gérants des débits de tabac.

Il y aurait intérêt à ce que ces timbres ne soient vendus qu'à l'unité et contre présentation de l'avis de contravention. En effet, si, comme les timbres-poste, ils étaient d'habitude vendus par carnets de dix ou vingt, cette modalité de vente pourrait subir le reproche de constituer une incitation — tout au moins implicite — à la récidive : car, il n'échappera à personne que celui qui aurait acquitté par avance le montant de plusieurs timbres-amende tiendra à les utiliser, et comment les utiliser, si ce n'est en commettant de nouvelles contraventions ?

La loi a songé, à juste titre, qu'il convenait d'assurer la protection de ce « timbre-amende ». C'est pourquoi, d'une part, l'article 142, alinéa 1^{er}-5^o (nouveau) du Code pénal punit ceux qui ont contrefait ou falsifié ces timbres ou qui ont vendu, colporté, distribué ou utilisé sciemment les timbres contrefaits ou falsifiés et, d'autre part, l'article 144, alinéa 1^{er}-7^o (nouveau) du même code punit ceux qui ont fait ou tenté de faire un usage frauduleux de ces timbres.

Conclusion

Que penser du nouveau système institué ?

On pouvait d'abord se demander si le problème du stationnement dans les grandes villes — car c'est pour lui essentiellement que la réforme a été faite — doit toujours être posé sur le plan de la répression pénale ou s'il ne serait pas plus logique de l'envisager sous l'angle de l'opportunité de l'institution du stationnement payant. Partisans et détracteurs de ce dernier système s'affrontent parfois véhémentement ; la question déborde, en tout cas, le cadre de cette étude.

Le nouveau système de l'amende forfaitaire et du timbre présente, comme bien des institutions humaines, des avantages et des inconvénients. Des avantages, d'abord, et qui ne sont pas minces : il accélère notablement le recouvrement des amendes et en diminue considérablement les frais de recouvrement dont on connaît l'ampleur ; par ailleurs, il témoigne à plusieurs égards, on l'a vu, d'un assez grand libéralisme.

Qu'il soit, par contre, dénué de tout inconvénient, on n'oserait l'affirmer sans crainte de se tromper. L'honorable parlementaire, rapporteur du projet de loi à l'Assem-

2096-2097

blée Nationale, confessait lui-même qu'en acquittant aujourd'hui une contravention pour stationnement illicite, l'automobiliste n'a pas le sentiment d'avoir réellement enfreint une règle nécessaire à la vie sociale. Peut-être est-ce un tort et une forme d'égoïsme; peut-être aussi a-t-il le sentiment d'être quasi-contraint à ce stationnement illicite par une nécessité insurmontable. Le contrevenant considère, en tout cas, dans sa psychologie d'automobiliste, qu'il a payé une sorte de prime d'assurance, qui compense les contraventions déjà commises par lui et non pénalisées par l'autorité, ou il considère encore qu'il a acquitté le prix d'un service que lui a rendu la collectivité publique, en tolérant le stationnement et l'emprise de son véhicule sur une portion du domaine public.

Le nouveau système ne risque-t-il pas, dès lors, d'officialiser ce concept, de « normaliser » le stationnement irrégulier dans l'esprit du conducteur et d'effacer son caractère d'infraction? Le système, croyons-nous, *dépénalise la sanction en la fiscalisant*. Il mécanise et automatise aussi cette sanction. L'éditorialiste du *Monde* (*Le Monde*, 27 juin 1967) n'écrivait-il pas avec humour à ce sujet: « Désormais, ce sont des cartes perforées qui, ayant signalé, puis enregistré l'infraction, iront la digérer dans les entrailles de quelque machine... Lorsque assez d'infractions auront été relevées, codées et mises en mémoire, il deviendra inutile d'entretenir un corps d'agents pour en constater de nouvelles. La machine calculera pour chacun de nous, avec un maximum d'approximation, la probabilité de délinquance et fixera la quote-part d'amende à payer chaque année »?

On fera remarquer peut-être que l'amende forfaitaire n'est pas judiciaire; c'est vrai en ce qui la concerne; mais on ne peut lui dénier tout au moins un caractère

para-judiciaire; car, ne s'agit-il pas toujours, en l'état de sanctionner une infraction pénale? Certes, il y a une nécessité impérieuse d'assurer efficacement la police rurale et des routes et, si le mode de recouvrement instauré peut apparaître à certains quelque peu décevant sur le plan des principes, le résultat recherché ne sera certainement pas socialement négligeable et constituera sa justification; mais, c'est avec une pointe de regret cependant que l'on enregistre, certes pour des faits mineurs, une amorce de justice mécanisée et déshumanisée, où il suffit un jour de presser sur le bouton d'un distributeur automatique de timbres-amende pour satisfaire la répression. Il est à craindre qu'une telle amende ne soit pas réellement intimidante. Ne sont-ce pas là cependant les qualités que, selon les vœux des criminologues, doivent posséder les peines ou les mesures pour parvenir au but que la société recherche en les édictant? Ou alors, la peine ne dégénère-t-elle pas en une sorte de mesure purement fiscale ou parafiscale, voire au prix d'un service rendu qui tout en freinant cette délinquance mineure remplit les caisses de l'Etat?

Bentham ne disait-il pas déjà (*Théorie des peines et des récompenses*, T. I, p. 340) que l'amende a « la qualité de l'économie à un degré éminent, puisque le mal se fait par celui qui paie se convertit en profit pour celui qui reçoit »?

2097 FORMULES COMMENTÉES. — REGLEMENT COPROPRIETE ET ETAT DESCRIPTIF DIVISION (APPLICATION DE LA LOI N° 65-557 DU 10 JUILLET 1965 ET DU DECRET N° 67-223 DU 17 MAI 1967), par Marcel SEGUIN, Chargé de Conférences à l'Institut d'Etudes économiques et juridiques appliquées à la construction et à l'habitation. [Ed. N.]