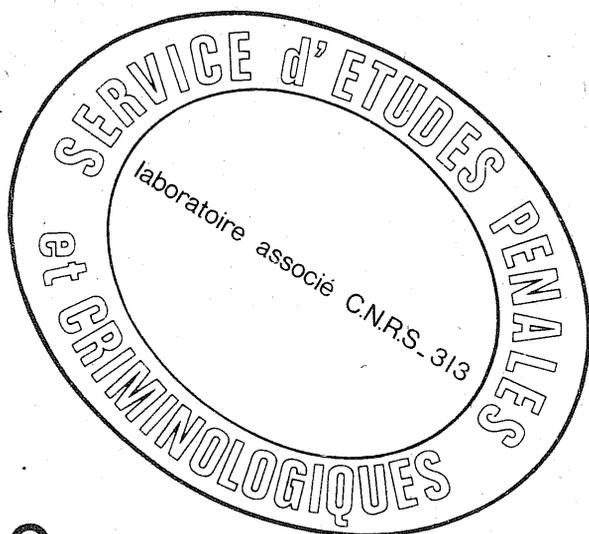


Thierry Godefroy  
Bernard Laffargue

Le droit de grâce et  
la justice pénale



SERVICE D'ETUDES PENALES ET CRIMINOLOGIQUES

*Laboratoire associé au C.N.R.S. 313*

REC./80-3/30

LE DROIT DE GRACE ET LA JUSTICE PENALE

---

Th. GODEFROY  
B. LAFFARGUE

S.E.P.C. Octobre 1981

Cette note de politique criminelle rend compte d'une recherche statistique menée par le Service d'Etudes Pénales et Criminologiques dans le courant de l'année 1980 sur l'exercice du droit de grâce en France pendant les années 1976 à 1979.

L'exercice du droit de grâce en tant que pouvoir constitutionnel du Président de la République d'annuler une condamnation à mort est largement connu. En revanche son exercice le plus courant qui est d'éviter à certains condamnés une incarcération de courte durée, de les relever de certaines incapacités ou plus simplement de remettre le paiement d'une amende est souvent méconnu.

C'est à ce second aspect que nous nous sommes surtout attachés en essayant d'esquisser la place qu'occupe cet exercice "banal" du droit de grâce dans le fonctionnement du système de justice pénal.

Nous avons essayé de répondre à ces simples questions : qui sont les grâciés, quels sont les motifs, pour quelles peines et quelles infractions ?

Le premier problème tient à l'importance des données à traiter. Plus de 25.000 requêtes annuelles débouchent sur l'ouverture de plus de 8.000 dossiers. Dans leur grande majorité ces requêtes sont sans objet : elles concernent d'autres services, d'autres administrations ou encore ont trait à des peines non définitives et donc non susceptibles de grâce.

Seuls ont été étudiés les recours (les requêtes pour lesquelles le Bureau des Grâces décide de l'ouverture d'un dossier). Sur les années 1976 à 1979 cela représente

8.000 à 9.000 dossiers par an soit pour les quatre années quelques 33.000 dossiers de recours ouverts conduisant à près de 2.000 grâces.

Devant la taille d'une telle population nous avons recouru à la constitution d'un échantillon représentatif dont l'analyse a permis de répondre à notre première interrogation : de quoi sont constitués les recours ?

Dans une seconde phase nous nous sommes proposés de faire une étude plus approfondie des décisions de grâce.

A cet effet, nous n'avons retenu que les dossiers ayant abouti à une décision de grâce, ce qui réduit considérablement notre population, puisque seulement 6 % des recours auprès du Bureau des Grâces reçoivent finalement une décision favorable. Nous avons alors procédé à une sélection des dossiers et étudié les critères qui ont pu conduire le bureau de la Chancellerie à proposer une grâce présidentielle

## I - DES RECOURS AUX DECISIONS

### 1) LES RECOURS

#### a) les peines d'emprisonnement dominant (tableau n° 1) :

75 % des recours portent sur des peines d'emprisonnement ferme alors que ces peines ne sont prononcées que dans 15 % des condamnations (les recours concernant des condamnations à des amendes seules ne représentant que 15 %).

Les longues peines sont en valeur relative sur-représentées dans les recours (35 % sont faits pour des peines de plus d'un an alors qu'elles ne représentent que 14 % des condamnations).

P E I N E S	R E C O U R S		CONDAMNATIONS
	Effectifs	%	%
<u>Emprisonnement ferme</u>			
5 ans ou + .....	170	7,1	0,3
1 an à 5 ans .....	445	18,7	1,5
6 mois à 1 an .....	263	11,0	} 4,9
3 mois à 6 mois .....	314	13,2	
moins de 3 mois .....	589	24,7	8,6
<u>SOUS-TOTAL Emprisonnement</u>	1 781	74,7	15,6
<u>Amende</u> .....	371	15,6	} 84,4
<u>Suspension Permis de conduire.</u>	187	7,8	
<u>Autres peines et non mentionnés</u>	45	1,9	
<u>SOUS-TOTAL</u> .....	603	25,3	
<b>T O T A L</b> .....	2 384	100,0	100,0

TABLEAU N° 1 : COMPARAISON DES RECOURS ET DES CONDAMNATIONS - PEINES  
 (sources : S.E.P.C. et compte général)

b) toutes les infractions sont représentées :

La répartition selon l'infraction des recours et des condamnations (si l'on s'en tient aux seules statistiques d'emprisonnement ferme) montre que les requêtes parvenant au Bureau des Grâces sont globalement semblables aux condamnations prononcées.

2) LES DECISIONS : beaucoup de rejets (tableau n° 2)

De 1970 à 1974, le nombre de grâces accordées a connu une certaine inflation passant de 5 à un peu plus de 11 % des requêtes reçues pour atteindre près de 3.000 en 1973. Il est apparu qu'un grand nombre de ces dossiers réglés jusque là par voie de grâces pourraient être transférés au plan judiciaire. Les lois de 1972 et 1975 élargiront les pouvoirs des juges d'Application des Peines et des tribunaux pour l'arrangement des peines et les mises en liberté conditionnelle permettant de résoudre des cas relevant précédemment des grâces présidentielles.

Cette application rigoureuse du droit présidentiel conduit à une chute des grâces au nombre de 277 pour 1976. Dans les années suivantes (1977, 1978, et 1979) par une pratique moins draconienne de cette nouvelle politique le nombre des décrets de grâce augmente et se stabilise autour de 600 par an.

Le Bureau des Grâces a donc principalement une activité de sélection : mise à l'écart des requêtes qui ne peuvent faire l'objet d'une mesure gracieuse, rejet des recours qui, en raison de la condamnation, de la peine ou de la situation du requérant, sont jugés comme ne méritant pas une remise de peine par voie de grâce.

Seuls quelques dossiers sont plus longuement instruits et aboutissent à une proposition de mise au décret.

	1973	1974	1975	1976 (°)	1977	1978	1979
Nombre de requêtes	25 535	34 869	23 996	24 141	23 340	26 727	25 242
Nombre de dossiers ouverts (recours)	11 100	10 095	9 563	7 491	7 750	8 999	8 999
Grâces	2 982	2 061	1 101	277	579	634	645
Grâces / Requêtes %	11,7	5,9	4,6	1,1	2,5	2,4	2,5
Grâces / Recours %	27,9	20,4	11,5	3,7	7,5	7,0	7,2
Recours / Requêtes %	43,4	28,9	39,8	31,0	33,2	33,7	35,6

) - Effet de la loi de 1975 et Nouvelle pratique du Bureau des Grâces dans l'ouverture des dossiers.

TABLEAU N° 2 : REQUÊTES - RECOURS ET GRÂCES : 1973-1979

Le Bureau des Grâces transmet alors un avis motivé et ses décisions sont rarement remises en cause par la Présidence de la République.

II - LES GRACES ACCORDEES : seulement certaines peines et certaines infractions.

1) de courtes peines d'emprisonnement :

Les grâces pour les amendes ne représentent que 5 % des décisions.

L'essentiel des décisions de grâces concerne donc des peines d'emprisonnement. On peut ajouter que ce sont des peines de courte durée : 87 % des condamnations à une peine d'emprisonnement grâciées l'étaient pour des peines de moins de 6 mois (dont 57 % à une peine de moins de 3 mois).

2) Une remise de peine seulement pour certaines infractions :

Les mesures de grâce concernent principalement quatre infractions :

- abandons de famille
- infractions à la législation sur les chèques
- abus de confiance
- détournements de biens

Ces quatre infractions représentent près de 50 % des décisions

Les décisions de rejet touchent essentiellement deux groupes d'infractions :

- les infractions aux règles de la circulation liées à la conduite.
- la conduite sous l'empire d'un état alcoolique.

3) Une remise de peine... mais pas sans condition.

Les remises gracieuses sont généralement assorties de conditions (84 % des décrets).

Dans la très grande majorité des cas (83 %), le grâcié ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle condamnation pendant 3 ans.

Dans certains cas (12 %) s'ajoute l'obligation de se soumettre aux mesures de contrôle prévues par les articles R.56 et R.57 du Code de Procédure Pénale. Cette dernière obligation concerne pour les deux tiers des cas les abandons de famille.

° ° °

La grâce n'est pas une simple remise de peine, mais "transforme" une peine d'emprisonnement ferme en une peine d'emprisonnement avec sursis assortie éventuellement d'une mise à l'épreuve.

III - LES BENEFICIAIRES D'UNE GRACE : plus âgés que les condamnés et peu d'étrangers.

Condamnés à de courtes peines pour certains délits, les bénéficiaires d'une mesure de grâce se distinguent aussi de l'ensemble des condamnés par l'âge, le sexe et la catégorie socio-professionnelle (\*)

.../...

---

\*) Nous prenons pour référence les condamnations à de l'emprisonnement ferme prononcées en 1976 contradictoirement et par défaut pour délits, en première instance et en appel. Il s'agit plus de références que de comparaisons car se pose le problème de l'homogénéité des peines et des modes de jugement entre les deux populations.

Plus âgés : les moins de 25 ans ne représentent que 16 % de l'ensemble alors qu'ils sont 40 % des condamnés.

Plus d'un décret de grâce sur quatre concerne des femmes alors que celles-ci sont fort peu nombreuses (3 %) pour les condamnées à l'emprisonnement ferme. Cette surreprésentation féminine s'explique principalement par l'infraction. Plus de 52 % des condamnations pour des infractions de chèques sans provision grâciées concernent des femmes qui sont en majorité des femmes au foyer.

Du point de vue de la catégorie socio-professionnelle, les ouvriers et les inactifs sont les catégories les plus sous représentées par rapport à la répartition des condamnations (76 % des condamnés et 44 % des grâciés). En revanche sont plutôt sur-représentés les employés, les personnels de service et les cadres.

Enfin, très peu d'étrangers sont grâciés, 3,5 % des décrets de grâces contre 11 % des condamnations.

IV - POURQUOI UNE MESURE DE GRÂCE ? : motifs explicites, motifs latents - un requérant réinséré condamné en son absence et une victime indemnisée.

Le Bureau des Grâces joint à la proposition de décret un exposé des motifs. Certains sont explicitement avancés tels la sévérité de la peine, la primarité de la condamnation ou la réinsertion du condamné par exemple. D'autres éléments sont apparus à l'analyse comme des motifs sous-jacents. Ils ne sont pas avancés comme tels mais sont notés dans l'exposé des faits. Il s'agit principalement du mode de jugement.

Les motifs de grâce semblent être principalement la sévérité de la peine par rapport à la gravité de l'infraction et la conduite du requérant depuis sa condamnation.

Certes, la gravité de la sanction n'est que rarement explicitement mentionnée dans les propositions de grâce (5 % des avis). Mais il faut remarquer qu'il s'agit le plus souvent de délinquants primaires (mentionnés dans 51 % des avis) condamnés en leur absence (60 % des cas) à l'emprisonnement ferme. Le Bureau des Grâces estime implicitement que la condamnation est particulièrement sévère pour la gravité de l'infraction moins d'ailleurs en raison du quantum de la peine que du fait que le sursis n'ait pas été accordé.

Ceci est confirmé par la comparaison des peines grâciées avec les statistiques de condamnations. De plus le principal effet de la grâce est justement de "transformer" une peine d'emprisonnement ferme en une peine avec sursis.

La remise gracieuse de la peine est justifiée aussi par la conduite du requérant depuis sa condamnation. Tout d'abord il a généralement fait l'effort d'indemniser ses victimes (mentionné dans 36 % des avis). Cet élément semble particulièrement déterminant dans le cas des infractions concernant directement un préjudice financier comme les infractions sur les chèques, les abandons de famille et les abus de confiance (l'indemnisation est mentionnée dans 70 % des cas comme motif).

La conduite en général du requérant est aussi un motif de grâce. Le requérant fait l'objet de bons renseignements (68 % des avis) et exerce une profession (69 % des avis). Il a fait preuve ainsi d'une réinsertion sociale satisfaisante.

Le dernier motif de grâce est l'ancienneté des faits (mentionné dans 18 % des avis). La condamnation étant ancienne, l'ordre public n'est plus troublé et une incarcération ne pourrait être que préjudiciable pour le requérant réinséré socialement. La grâce, dans ce cas, s'apparente à une forme de prescription.

° °

°

En fin d'analyse on serait tenté de dessiner des profils spécifiques de requérants grâciés. Ce serait une femme de plus de 35 ans condamnée par défaut ou itératif défaut à trois mois de prison ferme pour chèque sans provision. Ou alors un homme de 25 à 35 ans, condamné aussi le plus souvent in absentia pour non-paiement de pension alimentaire. Dans les deux cas ils ont été condamnés à de l'emprisonnement ferme alors que généralement les condamnations pour ces infractions sont des peines avec sursis ou de l'amende.

On peut s'interroger alors sur la place de l'exercice du droit de grâce dans le fonctionnement de la justice pénale en France.

Certes, le Président de la République, sur proposition de la Chancellerie, exerce son pouvoir discrétionnaire pour examiner des cas exceptionnels quant à la gravité de la peine, la situation du requérant ou dans les cas d'infractions faisant l'objet d'une controverse.

Ce sont ces cas que l'on rencontre dans les décrets de grâce dits "extraordinaires".

Mais dans son exercice courant, le droit de grâce ne semble pas avoir pour fonction, d'être l'ultime recours pour des cas exceptionnels mais bien plutôt de remédier dans quelque cas à certains dysfonctionnements du système pénal.

En effet, dans la majorité des cas de grâce, il s'agit de condamnations prononcées en l'absence du prévenu. N'étant pas présents au moment du jugement, ces délinquants, bien que primaires, n'ont pas bénéficié des circonstances atténuantes et ont été condamnés à de l'emprisonnement ferme.

Les statistiques pénales montrent en effet que les tribunaux dans les jugements par défaut et surtout par itératif défaut, prononcent pour une même infraction, des condamnations plus sévères moins quant au quantum de la peine que par le refus d'accorder le sursis.

La mesure de grâce par les conditions qui l'accompagnent ne fait le plus souvent que transformer ces peines d'emprisonnement ferme en des peines avec sursis assorties parfois d'une mise à l'épreuve.

La remise de la peine d'emprisonnement ferme peut apparaître au requérant d'autant plus justifiée que les infractions concernées, principalement chèques sans provision et non-paiement de pensions alimentaires, se situent dans les représentations sociales à la frontière de la délinquance. Ces illégalismes sont alors perçus plus comme de simples "fautes" ou "erreurs" que comme des actes impliquant une intentionnalité criminelle.

Le droit de grâce s'exerce sur des peines jugées trop sévères pour des infractions qui sont perçues à la frontière du champ du pénal.

Ainsi, le droit de grâce, dans son exercice le plus courant, resitué dans le fonctionnement global du système pénal français, paraît avoir pour principale fonction de remédier à des dysfonctionnements de la justice liés à la procédure des jugements par défaut et itératif défaut.

La grâce, en tant que procédure de réformation aux dysfonctionnements du système pénal, conserve cependant une place exceptionnelle. La correction ne s'opère que sur les dossiers pour lesquels est formulé un recours. Elle nécessite donc une initiative du condamné et les mécanismes conduisant à la requête sont mal connus. Il est donc impossible de dire la place exacte de cette voie de réformation dans le fonctionnement de la justice pénale.

Enfin, l'exercice du droit de grâce revient dans sa pratique à un transfert du droit régalien vers un bureau de l'administration centrale qui, dans les faits, s'institue en ultime recours. Il y a là, par une voie curieuse, tentative pour remédier à certains des dysfonctionnements les plus criants, comme la procédure par défaut de la justice pénale.