

RAPPORT
SUR LA PROPOSITION DE LOI N° 224,
RELATIVE AU TRAVAIL D'INTERÊT PUBLIC ET GÉNÉRAL (T.I.P.G.)

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation : M. Claude BOISSON)

La proposition de loi relative au travail d'intérêt public et général (T.I.P.G.) a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National le 29 septembre 2016 et enregistrée sous le numéro 224. Elle a été déposée en Séance Publique le 3 octobre 2016 et renvoyée devant la Commission de Législation.

Ce texte a pour but de doter la Principauté d'une nouvelle peine basée sur le volontariat et destinée à favoriser l'insertion sociale des personnes condamnées.

S'inspirant du travail d'intérêt général français introduit en 1983, lui-même trouvant son origine dans le *Community Service Order* anglo-saxon, le T.I.P.G. est une peine restrictive de liberté qui consiste, pour le condamné, à accomplir un travail non rémunéré utile à la collectivité.

L'objectif du T.I.P.G. est double : renforcer l'insertion sociale des personnes condamnées et lutter contre la récidive. Cette peine est ainsi particulièrement adaptée aux primo-délinquants pour qui la prison peut être traumatisante, voire inefficace en considérant les cas de récidive. Développer le T.I.P.G. constituerait une alternative pertinente à l'incarcération notamment des mineurs, qui trouveraient dans cette action un appui à leur démarche d'insertion, diminuant *de facto* les causes de récidive. Il faut également souligner que, dans l'esprit de la Commission, le T.I.P.G. doit être réservé aux infractions de faible, voire de moyenne gravité, et qu'il est soumis, en toute hypothèse, à l'appréciation du juge. Aussi, un condamné présentant un caractère de particulière dangerosité pour l'ordre public ou pour autrui, ne pourra bénéficier d'une peine de T.I.P.G.

Bien qu'il constitue une peine, le T.I.P.G. n'en présente pas moins certaines spécificités lorsqu'on le compare à d'autres sanctions pénales.

Ainsi, et bien que le juge conserve la maîtrise du prononcé de la sanction, la mise en œuvre du T.I.P.G. n'est possible qu'avec le consentement du condamné. Le volontariat est donc un élément central du dispositif et l'un des principaux arguments avancés à cet effet tient à la prohibition des travaux forcés ou obligatoires, telle qu'elle résulte des stipulations de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le T.I.P.G. ne saurait donc être une peine principale de référence imposée par le juge, comme le sont l'emprisonnement et l'amende. Le juge disposera néanmoins d'une option supplémentaire lui permettant d'adapter la sanction pénale à la personnalité du délinquant. Le prévenu, bénéficiaire de cette option, sait néanmoins qu'en cas de refus, il s'expose aux peines plus classiques que sont l'amende ou l'emprisonnement. Il a donc un intérêt immédiat à accepter le T.I.P.G..

La Commission n'a pas souhaité retenir, contrairement à la France, le T.I.P.G. comme modalité de l'emprisonnement avec sursis. Cette décision a été motivée par plusieurs considérations :

- * La mesure de liberté d'épreuve assortie du sursis existe déjà dans le Code pénal et peut être imposée par le juge, contrairement au T.I.P.G. qui nécessite l'accord du condamné. La mesure a donc dans un premier temps été jugée inutile.

- * La Commission a relevé ensuite que le juge devra probablement conditionner le sursis à l'acceptation du T.I.P.G.. Bien que cette solution soit nécessaire pour obtenir l'accord du condamné, elle n'a pas été approuvée par les membres de la Commission.

- * Enfin, la Commission a observé une conséquence illogique en cas de récidive, qui conduirait le condamné à effectuer la peine d'emprisonnement alors qu'il aurait déjà effectué une peine de T.I.P.G.. Elle a donc estimé la sanction trop lourde.

Le succès de ce dispositif reposera donc sur la coopération et l'implication des différents acteurs, à savoir :

- * la juridiction de jugement,

- * le condamné,
- * la structure d'accueil,
- * un référent,
- * le juge chargé de l'application des peines.

Le travail proposé par la structure d'accueil doit avoir une utilité sociale, ce qui signifie qu'il ne doit pas constituer une corvée purement afflictive. L'offre de postes de T.I.P.G. doit être variée de façon à inciter la juridiction à prononcer cette mesure. Les travaux proposés peuvent concerner des activités comme la dépollution, l'entretien des parcs et jardins, la réparation des dégâts divers liés au vandalisme, l'aide à la personne, l'aide humanitaire, sans que cette liste ne soit exhaustive.

Votre rapporteur tient à souligner, pour conclure son propos introductif, que les rédacteurs de la proposition de loi ont prévu le dispositif général sans pour autant l'insérer dans le Code pénal. Dans la mesure où la proposition de loi a pris le parti d'instaurer une loi autonome, la Commission a décidé de ne pas proposer de modification du Code Pénal. Elle laisse en conséquence le soin au Gouvernement d'apprécier l'opportunité d'une telle modification, pour le cas où celui-ci viendrait à transformer la présente proposition de loi en projet de loi.

Sous le bénéfice de ces quelques observations préliminaires, votre rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements de la Commission. Ces derniers, motivés par la volonté d'enrichir le dispositif dans la plus large mesure possible, portent sur les éléments suivants :

- * le champ d'application du T.I.P.G. ;
- * la mise en œuvre du T.I.P.G. ;
- * la sanction en cas d'inexécution ;
- * les mesures de contrôle du condamné ;
- * la responsabilité de l'Etat en cas de dommage lié à l'accomplissement du T.I.P.G.

* * *

Sur la forme, votre rapporteur souhaite préciser que la Commission a ajouté quatre articles, devenus les articles 2, 3, 4, et 9, modifiant ainsi la numérotation de la proposition de loi initiale.

Concernant l'**article premier**, la Commission a souhaité élargir le champ d'application du T.I.P.G, qui était limité, dans sa rédaction initiale, aux délits punis d'emprisonnement. Ainsi, ont été ajoutées la contravention et l'amende, afin de permettre au juge de prononcer le T.I.P.G. à titre de peine alternative, à la place de l'amende ou de l'emprisonnement, pour sanctionner une contravention ou un délit.

Dans un souci de clarté, la Commission a souhaité préciser les éléments suivants, lesquels découlent d'une interprétation *a contrario* de l'article premier :

- les peines criminelles sont exclues du champ d'application du T.I.P.G., qui doit être réservé aux infractions de faible à moyenne gravité ;

- le T.I.P.G. peut être prononcé à la place de l'amende, quel que soit le montant encouru. Cette possibilité est justifiée par le fait que l'amende ne sera pas réaliste à l'encontre de personnes sans ressource, tandis que le T.I.P.G. serait une peine opportune ;

- le T.I.P.G. peut être prononcé en cas de récidive. En effet, il ne s'agit pas d'une mesure fonctionnant comme un ultime avertissement avant une sanction plus lourde, mais d'une sanction considérée comme suffisamment sérieuse pour pouvoir valablement intervenir en cas de récidive.

Enfin, la Commission a souhaité modifier la référence à l'habilitation, sans pour autant changer le fond, pour une meilleure compréhension de son champ d'application. Dans la mesure où l'habilitation a pour but, entre autres, de veiller à ce que le travail proposé ait une utilité publique, les personnes morales de droit public sont logiquement dispensées de cette autorisation. En revanche, les personnes morales de droit privé et les associations devront recevoir une habilitation spéciale. La liste des établissements habilités pourrait relever d'un

arrêté du Directeur des Services Judiciaires ou d'une Ordonnance Souveraine prise sur le rapport dudit Directeur.

Ainsi, l'article premier a été modifié de la manière suivante :

Article 1
(Texte amendé)

Lorsqu'une contravention ou un délit sont ~~est~~ punis d'une peine d'emprisonnement **ou d'amende**, la juridiction peut prescrire au condamné, à la place de l'emprisonnement **ou de l'amende**, un travail d'intérêt public et général (~~T.I.P.G.~~), non rémunéré, qu'il accomplira au profit soit d'une personne morale de droit public, soit d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou d'une association **dûment habilitées**. ~~L'institution devra recevoir une habilitation pour mettre en œuvre des travaux d'intérêt public et général.~~

Poursuivant son objectif d'enrichissement du dispositif, la Commission a souhaité créer, dans le cadre de l'**article 2**, une nouvelle modalité d'application. Ainsi, le T.I.P.G. pourra se cumuler avec la peine d'amende, avec l'emprisonnement fractionné, et avec d'autres peines complémentaires prévues par le Code pénal.

Le T.I.P.G. peut, dès lors, soit se substituer à une peine comme le prévoit l'article premier, soit la compléter. Cette dernière modalité renforce le principe d'individualisation de la sanction pénale permettant au juge d'adapter la peine en fonction de la personnalité du condamné et de la gravité de l'infraction.

S'agissant du cumul avec la peine principale d'amende, la Commission souhaite souligner que la limitation aux contraventions de troisième classe a pour but de sanctionner plus lourdement des contraventions qui présentent une certaine gravité, sans pour autant constituer un délit. Pour les contraventions de première et deuxième classes, la Commission a estimé que la faible gravité de l'infraction ne justifie pas un cumul du T.I.P.G. avec l'amende.

Enfin, si le T.I.P.G. peut, en pratique, être prononcé en complément de l'emprisonnement fractionné, il ne peut l'être, en revanche, avec l'emprisonnement ferme non fractionné. La Commission a souhaité le préciser pour une meilleure compréhension du dispositif.

Ainsi, la Commission a procédé à un amendement d'ajout rédigé comme suit :

Article 2
(Amendement d'ajout)

La juridiction peut prescrire le travail d'intérêt public et général à titre de peine complémentaire pour les contraventions punies de l'amende prévue par le chiffre 3 de l'article 29 du Code Pénal, et pour les délits punis de l'amende prévue par les chiffres 1 à 4 de l'article 26 du Code Pénal.

La juridiction peut assortir le bénéfice de l'exécution fractionnée de l'emprisonnement prévu aux articles 406 à 408 du Code Pénal, à l'accomplissement d'un travail d'intérêt public et général.

Le travail d'intérêt public et général ne peut être prononcé cumulativement avec la peine d'emprisonnement.

Le travail d'intérêt public et général peut se cumuler avec les peines prévues aux articles 30 à 37-1 et l'injonction de soins prévu aux articles 40-1 à 40-3.

Le nouvel **article 3** de la proposition de loi aborde la sanction en cas d'inexécution du T.I.P.G.. En effet, bien que le T.I.P.G. soit une mesure soumise à l'accord du prévenu, il n'en demeure pas moins une sanction. Le condamné a l'obligation d'accomplir le T.I.P.G..

La sanction retenue par la Commission est inspirée de la législation française. Elle est laissée à l'appréciation du juge, dans la limite du maximum encouru par la loi hors récidive, à savoir cinq jours pour une contravention et cinq ans pour un délit. Ladite sanction doit être fixée dans le jugement de condamnation.

Ainsi, la Commission a procédé à un amendement d'ajout rédigé comme suit :

Article 3
(Amendement d'ajout)

La décision prononcée par la juridiction fixe le montant de l'amende ou la durée de l'emprisonnement encourus par le condamné en cas d'inexécution du travail d'intérêt public et général.

Le montant de l'amende ne peut excéder celui prévu par le chiffre 3 de l'article 29 du Code pénal en cas de condamnation pour contravention et le chiffre 4 de l'article 26 du Code pénal en cas de condamnation pour délit.

La durée de l'emprisonnement ne peut excéder cinq jours en cas de condamnation pour contravention, et cinq ans en cas de condamnation pour délit.

La loi n'ayant pas vocation à prévoir l'intégralité des conditions d'application du T.I.P.G., il est apparu nécessaire d'introduire, au sein d'un nouvel **article 4**, un renvoi à une ordonnance souveraine d'application. Ce faisant, la Commission a souhaité préciser ledit renvoi.

S'agissant donc des modalités d'application, ont été évoquées les conventions signées entre l'Etat et la structure d'accueil. A cet égard, votre rapporteur tient à souligner que, si un modèle standard de convention doit être envisagé, il est également nécessaire de tenir compte des spécificités de chaque entité, ce qui pourra amener à envisager l'insertion de clauses spécifiques.

Le T.I.P.G. peut prendre plusieurs formes, mais les travaux proposés doivent présenter une utilité pour la société ainsi que des perspectives d'insertion sociale ou professionnelle pour le condamné. Aussi la Commission a-t-elle observé que les associations ne sont pas toutes susceptibles de se prêter au T.I.P.G.. L'habilitation aura donc pour but de contrôler leurs capacités à accueillir des condamnés et à mettre en œuvre du T.I.P.G.. La structure d'accueil habilitée et l'établissement public devront faire inscrire le travail qu'ils proposent sur la liste des T.I.P.G tenue par la Direction des Services Judiciaires.

Les membres de la Commission ont également prévu que la durée d'un travail accompli dans le cadre du T.I.P.G. n'est pas prise en compte dans le calcul de la durée légale du travail, afin que le condamné salarié puisse cumuler son travail avec le T.I.P.G.. L'ordonnance souveraine devra encadrer ce cumul, afin de ne pas dépasser les seuils acceptables.

La Commission n'a pas souhaité retenir le principe selon lequel l'emploi proposé ne doit pas être de ceux qui pourraient être accomplis par des personnes rémunérées, comme c'est le cas en Belgique et en Espagne. Ce principe, qui vise à préserver la concurrence du T.I.P.G. sur l'emploi de droit commun, a pour conséquence de réduire de manière significative l'offre d'emplois disponibles pour le T.I.P.G.. La Commission a estimé que la proportion de condamnés concernés par ce dispositif ne justifiait pas une telle limitation. Seuls les emplois de droit privé sans relation avec un service public sont donc exclus.

Enfin, il est apparu essentiel à la Commission de prévoir la désignation d'un référent. Ce dernier a un rôle fondamental, il est volontaire pour accueillir et encadrer le condamné. Sous l'autorité du responsable de l'organisme d'accueil, il contrôle et vérifie le bon déroulement du T.I.P.G. et sert d'interlocuteur direct au juge chargé de l'application des peines. A cet égard, votre rapporteur souligne que la Commission a imaginé, pour simplifier la mise en œuvre du dispositif, que les éducateurs spécialisés de la Direction de l'Action et de l'Aide Sociales pourraient être mandatés à cet effet. Leurs missions, qui s'apparentent à celles réalisées en France par les éducateurs du Service d'Action Educative en Milieu Ouvert (A.E.M.O.), incluent notamment l'accompagnement de personnes en difficultés ou en situation d'urgence. Aussi paraissent-ils être les plus qualifiés pour assumer ce rôle de référent. En effet, il n'existe pas à Monaco d'éducateur spécialisé de justice, et la Commission a estimé que la faible proportion de condamnés concernés par ce dispositif ne nécessitait pas forcément de créer un tel poste, sans toutefois y être opposée dans l'hypothèse où le Gouvernement viendrait à le considérer opportun.

Ainsi, la Commission a procédé à un amendement d'ajout rédigé comme suit :

Article 4
(Amendement d'ajout)

Une ordonnance souveraine détermine les modalités d'application du travail d'intérêt public et général.

Elle détermine également les conditions dans lesquelles s'exécutera l'activité des condamnés à la peine de travail d'intérêt public et général ainsi que la nature des travaux proposés.

Elle détermine en outre les conditions dans lesquelles :

1° Le travail d'intérêt public et général peut, pour les condamnés salariés, se cumuler avec la durée légale du travail ;

2° Sont habilitées les personnes morales et associations visées à l'article 1 ;

3° Sont désignés les référents chargés de participer à la mise en œuvre du travail d'intérêt public et général auprès desdites personnes morales et associations habilitées.

L'**article 5** définit la durée et le délai d'exécution du T.I.P.G. Dans la proposition de loi initiale, seule la durée était mentionnée. La Commission a estimé que le T.I.P.G. devait être échelonné dans le temps, afin de ne pas faire obstacle à une véritable insertion professionnelle du condamné. Après comparaison des délais prévus par les pays voisins ayant recours à un dispositif équivalent, la Commission a décidé que le délai de dix-huit mois, retenu par la France, s'inscrivait dans une moyenne raisonnable. Elle a donc décidé de retenir cette durée.

Sur la forme, votre rapporteur souligne que les chiffres ont été supprimés et qu'il faut retenir quatre cent quatre-vingts heures pour une peine correctionnelle, et non cinq cent sept comme écrit, par erreur, dans la proposition de loi initiale.

Ainsi, l'article 5 a été modifié comme suit :

Article 5
(Texte amendé)

Le ~~t~~Travail d'~~i~~ntérêt public et général (~~T.I.P.G.~~), peut ~~pourra~~
être d'une durée de quatorze (~~14~~) heures à soixante-dix (~~70~~) heures pour

une peine de **simple** police et **de** trente-sept ~~(37)~~ heures à ~~cinq-cent-sept~~ quatre cent quatre-vingts ~~(480)~~ heures pour une peine correctionnelle.

La juridiction fixe le délai pendant lequel le travail d'intérêt public et général doit être accompli sans que celui-ci ne puisse excéder dix-huit mois. Le délai prend fin dès l'accomplissement de la totalité du travail d'intérêt public et général.

L'**article 6** de la proposition de loi aborde les personnes concernées par le T.I.P.G.

La Commission souhaite souligner que seuls les mineurs de seize à dix-huit ans sont concernés en raison de l'interdiction de faire travailler des mineurs de seize ans.

Cet article, rédigé comme suit, n'a subi aucune autre modification, si ce n'est sur la forme la suppression du chiffre « 16 ».

Article ~~3~~ 6
(Texte amendé)

Sont concernées toutes les personnes de plus de seize ~~(16)~~ ans.

Les articles 4 et 5 de la proposition de loi initiale, qui concernent la condition essentielle de consentement du condamné, ont été fusionnés par souci de cohérence en un seul **article 7**, sans subir de modification de fond. Pour consentir, le prévenu doit bien comprendre cette peine et se prononcer en connaissance de cause. Il doit donc être présent à l'audience, ou s'il est absent, faire connaître son accord et être représenté par son avocat.

Ainsi, l'article 7 a été amendé comme suit :

Article 4 7
(Texte amendé)

La peine de travail d'intérêt public et général ne peut être prononcée contre le prévenu qui la refuse ou qui n'est pas présent à l'audience.

La juridiction, avant le prononcé du jugement, informe le prévenu de son droit de refuser l'accomplissement d'un travail d'intérêt public et général et reçoit sa réponse.

La peine de travail d'intérêt public et général peut être prononcée lorsque le prévenu, absent à l'audience, a fait connaître par écrit son accord et qu'il est représenté par son avocat.

Article 5

(Amendement de suppression)

~~La peine de travail d'intérêt public et général peut être prononcée lorsque le prévenu, absent à l'audience, a fait connaître par écrit son accord et qu'il est représenté par son avocat.~~

L'**article 8** prévoit la compétence du juge chargé de l'application des peines pour contrôler l'exécution du T.I.P.G.. Il est apparu essentiel à la Commission de dresser plus précisément les obligations et mesures de contrôle imposées au condamné. En effet, considérant que le juge ne peut restreindre la liberté individuelle sans y avoir été autorisé par la loi, la Commission a estimé que la rédaction initiale n'était pas assez protectrice des droits du condamné.

Pour sécuriser la mise en œuvre du T.I.P.G., les membres de la Commission ont prévu un examen médical préalable, afin de s'assurer de la compatibilité du T.I.P.G. avec l'état de santé du condamné. Considérant que la structure d'accueil sera réticente à financer cet examen médical, la Commission a évoqué la possibilité d'un partenariat entre les Services Judiciaires et l'Office de la médecine du travail. A cet égard, votre rapporteur souhaite souligner que l'article 2 du projet de loi n°945 modifiant certaines dispositions relatives à la médecine du travail, prévoit la faculté, pour l'Office de la médecine du travail, de conclure avec un employeur ne relevant pas du secteur privé, une convention lui attribuant la mission de prévenir toute altération de la santé des salariés de cet employeur du fait de leur travail. Aussi une telle convention pourrait-elle constituer un moyen approprié.

Ainsi, l'article 8 a été modifié de la manière suivante :

Article 8

(Texte amendé)

La personne condamnée à un **travail d'intérêt public et général** (~~T.I.P.G.~~) est placée sous le contrôle du juge chargé de l'application des peines.

La personne condamnée se soumet à un examen médical préalable à l'exécution du travail d'intérêt public et général.

Au cours du travail d'intérêt public et général, la personne condamnée doit satisfaire aux mesures de contrôle suivantes :

1° Répondre aux convocations du juge chargé de l'application des peines ;

2° Justifier des motifs de ses changements d'emploi ou de résidence qui font obstacle à l'exécution du travail d'intérêt public et général selon les modalités fixées;

3° Obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement qui ferait obstacle à l'exécution du travail d'intérêt public et général selon les modalités fixées ;

4° Recevoir les visites du référent et lui communiquer tous documents ou renseignements relatifs à l'exécution de la peine.

En outre, la juridiction peut astreindre le condamné à une ou plusieurs des obligations prévues à l'article 182 du Code de procédure pénale, dont l'exécution est soumise au contrôle du juge chargé de l'application des peines.

En cas d'inexécution du travail d'intérêt public et général, le juge chargé de l'application des peines devra saisir la juridiction afin de faire statuer sur l'exécution de la peine mentionnée à l'article 3.

~~La personne condamnée à un T.I.P.G. est tenue de justifier de l'accomplissement des obligations qui lui sont imposées auprès du juge chargé de l'application des peines.~~

La peine de T.I.P.G. s'exécutant au sein de la communauté, elle peut être à l'origine de dommages pour les tiers. Dans la mesure où l'Etat est l'employeur du condamné, et partant du principe qu'une base législative est indispensable pour engager la responsabilité de l'Etat, il est

apparu essentiel à la Commission d'insérer dans la proposition de loi un nouvel **article 9** créant un système de responsabilité de l'État. Il s'agit d'une responsabilité de plein droit, la victime n'aura donc à prouver que l'existence de son préjudice et le lien de causalité entre celui-ci et l'accomplissement du T.I.P.G.. Une fois le dommage réparé, l'État se trouve alors subrogé de plein droit dans les droits de la victime, ce qui lui permettra d'exercer une action récursoire contre l'auteur du dommage. Ces deux actions, action en responsabilité et action récursoire, relèvent de la compétence du Tribunal de Première Instance.

La Commission souhaite souligner que la loi n° 1.421 du 1er décembre 2015 a inséré dans le Code civil un article 4 bis, permettant d'engager la responsabilité de l'Etat en cas de dommage lié au fonctionnement défectueux de la justice. La Commission a estimé que le dommage résultant de l'accomplissement d'un T.I.P.G. ne relève pas de cette responsabilité, qui nécessite une faute lourde du service. Aussi a-t-elle décidé de créer un régime spécifique, qui pourrait être ajouté ultérieurement au Code civil dans un article 4 ter.

Par ailleurs, votre rapporteur tient à souligner que le régime français de responsabilité de l'Etat dans le cadre du travail d'intérêt général n'a pas donné lieu à de la jurisprudence significative, preuve du bon fonctionnement du dispositif.

Ainsi, la Commission a procédé à l'amendement d'ajout suivant :

Article 9
(Amendement d'ajout)

L'Etat répond du dommage ou de la part du dommage qui est causé à autrui par un condamné et qui résulte directement de l'application d'une décision comportant l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt public et général.

L'Etat est subrogé de plein droit dans les droits de la victime.

L'action en responsabilité et l'action récursoire sont portées devant le Tribunal de Première Instance.

* * *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur de la présente proposition de loi telle qu'amendée par la Commission de Législation.