

JOËLLE JEANJEAN

Le droit de grâce

De tous les pouvoirs conférés au Président de la République par son élection, le droit de grâce est sans doute le plus personnel.

Dans l'opinion commune, la grâce se rattache essentiellement à la peine de mort ; en réalité, elle a un champ d'application bien plus vaste : elle permet au chef de l'Etat, par un geste de clémence, de *dispenser* un condamné *d'exécuter* toute peine de quelque nature qu'elle soit prononcée par une juridiction de l'ordre judiciaire. La grâce se distingue de l'amnistie, prérogative du législateur, dont les effets sont beaucoup plus larges puisqu'elle efface jusqu'au souvenir de la condamnation.

Survivance des traditions monarchiques, la grâce a figuré dans toutes nos constitutions, à l'exception de l'éphémère Constitution de l'an III. Elle a toujours été l'un des attributs du chef de l'Etat ; en effet, l'autorité de la chose jugée « au nom du Peuple français » ne peut être remise en cause qu'au niveau le plus élevé de la nation. De nos jours, le droit de grâce est dévolu au Président de la République par l'article 17 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose : « Le Président de la République a le droit de faire grâce. »

Le droit de grâce ne se délègue pas, ni explicitement, ni implicitement. Cette règle traditionnelle est constante ; déjà formulée par un arrêt du Parlement de Paris en date du 2 septembre 1567, elle a été intégralement confirmée par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 octobre 1946.

Le Président de la République apprécie seul, dans le secret de sa conscience, l'opportunité des mesures de grâce. Il ne doit se laisser guider que par le souci du bien commun.

Prérogative exclusive du chef de l'Etat, le droit de grâce est cependant non pas limité, mais modulé par la nécessité du contreseing d'une part, par l'usage et des raisons d'ordre pratique d'autre part.

La responsabilité du Président de la République ne pouvant être mise en cause, les actes du Président doivent être contresignés. Déjà, la loi constitutionnelle du 25 février 1875, après avoir énuméré les diverses attributions du chef de l'Etat (promulguer les lois, nommer à des emplois, faire grâce, etc.), concluait cette énumération par ces mots : « Chacun des actes du Président doit être contresigné par un ministre. » Cette règle se retrouve dans l'article 19 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit le contreseing du Premier ministre et du ministre responsable. Ceux-ci ne pourraient pas plus refuser leur signature que le Président ne pourrait refuser de promulguer les lois. Cependant, l'obligation de collaboration ministérielle liée au contreseing permet au Premier ministre et au garde des Sceaux, conseiller traditionnel du Président de la République en ce domaine, d'user de leur influence sur le chef de l'Etat, lors de la décision sur la grâce.

Le Président François Mitterrand a ainsi déclaré, le 9 décembre 1986, sur les ondes d'Europe n° 1, à propos de la libération d'Anis Naccache, chef du commando qui a tenté d'assassiner en 1980 M. Chapour Baktiar, ancien Premier ministre du shah d'Iran : « ... J'userai du droit de grâce si j'en ai la conviction intime, donc en conscience. Je dis également que, si le Gouvernement me le demandait formellement pour l'heureux aboutissement de sa politique, j'examinerais cette question. »

Le contreseing permet d'engager la responsabilité ministérielle devant le Parlement. Toutefois, la critique, pour être prise en considération, doit nécessairement s'élever au-dessus des cas d'espèce « car il n'appartient pas au Parlement d'apprécier une décision prise par le Président de la République dans la plénitude de son droit » (*JO* Chambre, séance du 5 juin 1890, p. 958).

De tout temps, les recours en grâce doivent être préparés et les décisions exécutées. Les articles 15 à 18 de l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958, portant loi organique sur le Conseil supérieur de la Magistrature, apportent quelques précisions sur *la procédure d'usage*. Ce texte prévoit notamment l'instruction des recours par le ministre de la justice. Il rendait par ailleurs obligatoire la consul-

tation du Conseil supérieur de la Magistrature en cas de peine capitale, peine abolie par la loi du 9 octobre 1981.

Le nombre des recours en grâce est constant, de l'ordre de 25 000 par an environ au cours des deux dernières décennies, et ne se ressent pas de l'augmentation des peines prononcées (environ 10 millions de peines contraventionnelles, 500 000 peines correctionnelles et plus de 2 000 peines criminelles au cours de l'année 1985). Les recours en grâce se présentent, le plus souvent, sous forme de simple lettre. Ils émanent du condamné ou de toute personne s'intéressant à sa situation. La majorité des recours concernent des peines criminelles ou correctionnelles.

La chancellerie (Direction des affaires criminelles et des grâces, Bureau des grâces et des libérations conditionnelles) centralise les recours en grâce et les instruit suivant une procédure écrite et fort précise qui a pour but d'éclairer le chef de l'Etat sur l'opportunité de la grâce. Les renseignements utiles sont recueillis auprès des procureurs généraux qui expriment un avis motivé sur le mérite des recours et suggèrent le cas échéant une mesure de grâce.

Cet avis implique, pour le procureur général, qu'il se soit assuré qu'aucune autre procédure que la grâce (libération conditionnelle, confusion des peines, relèvement d'incapacité, etc.) ne peut aboutir à un résultat aussi satisfaisant.

La grâce doit, en effet, demeurer une mesure exceptionnelle. Elle n'est pas un troisième degré de jugement.

La chancellerie, saisie du rapport du procureur général, peut transmettre un projet de décret de grâce au secrétariat général de la Présidence ou écarter, *proprio motu*, le recours lorsqu'il ne mérite pas de retenir l'attention du chef de l'Etat.

En effet, les jugements ou arrêts de condamnation ont par eux-mêmes force exécutoire ; en outre, la grâce n'est pas un droit mais une faveur et nul ne peut exiger que son recours soit examiné par le Président de la République.

Le filtrage opéré par la chancellerie correspond d'évidence à une nécessité pratique. Il est traditionnel mais en même temps il est bien la marque d'une collaboration ministérielle, modulant le côté absolu du pouvoir présidentiel. Cependant il n'entame en rien le pouvoir du chef de l'Etat qui reste libre à tout moment d'octroyer une mesure de grâce sans avoir à rendre compte de ses motivations.

La grâce est avant tout une affaire d'opportunité.

Toutefois, en pratique, il s'avère que les critères de grâce sont divers et s'interpénètrent. Il s'agit le plus souvent de motifs d'ordre humanitaire (maladie, situation familiale ou sociale...) ou de motifs

tenant à l'intérêt social (situation régularisée, reclassement acquis, modification de la loi pénale postérieure à la condamnation...). Par ailleurs, s'il apparaît à la réflexion que des procédures non contradictoires sont exceptionnellement rigoureuses, le recours peut être pris en considération ; de même, la découverte d'éléments nouveaux n'ouvrant pas droit à révision peut rendre opportune l'atténuation de la peine.

La décision de grâce est un acte *discrétionnaire* contre lequel aucun recours contentieux ne peut être utilement exercé (cf. CE, 30 juin 1893 : S, 95, 3, 41, note Hauriou ; CE, 28 mars 1947 : S, 1947, 3, 89, concl. Celier, *Rev. sc. crim.*, 1948, p. 75, note Magnol ; CE, 8 novembre 1961 : *Lebon*, p. 936 : « Les décisions que le chef de l'Etat est appelé à prendre dans l'exercice du droit de grâce dont dépend l'exécution des peines infligées par des juridictions de l'ordre judiciaire ne peuvent pas être regardées comme des actes émanant d'une autorité administrative et ne sont pas par suite au nombre des actes dont le contrôle relève du Conseil d'Etat... »).

Les décisions prises en matière de grâce sont confidentielles et ne peuvent être divulguées aux tiers sans nécessité.

Les dossiers de grâce ne sont pas communiqués. La commission d'accès aux documents administratifs, dans sa séance du 5 juin 1986, s'est déclarée incompétente pour statuer sur la demande présentée par un requérant qui sollicitait la communication de l'avis émis par le procureur général sur son recours, au motif que « les pièces versées au dossier ne peuvent être regardées comme des actes administratifs visés par l'arrêté du 17 juillet 1978 ».

Les décrets de grâce ne sont pas publiés au *Journal officiel*.

Les mesures de grâce sont en principe individuelles. La grâce est un acte de clémence envers un condamné personnellement identifié.

Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, la grâce peut revêtir la forme d'une décision collective s'appliquant en même temps à de nombreux condamnés qui ne sont pas nommément désignés par le décret.

Abandonnée pendant les quinze premières années de la V^e République, cette pratique a été reprise par le décret du 3 octobre 1974 qui a eu pour objet de récompenser les détenus ayant observé un bon comportement lors des troubles survenus dans les établissements pénitentiaires au cours du mois de juillet 1974. De nouveaux décrets de grâces collectives ont été pris le 14 juillet 1980, puis, dans la perspective de l'amnistie traditionnelle en début de septennat, le 9 juillet 1981, et enfin le 13 juillet 1985.

Les mesures de *grâces collectives* prêtent généralement à critique parce qu'elles sont susceptibles de profiter à des condamnés qui n'ont pas de mérites particuliers et qu'elles peuvent présenter des inconvénients pour l'ordre public.

S'il a longtemps été fait un large usage du droit de grâce, la pratique actuelle se montre numériquement fort restrictive ; en effet, moins d'un millier de grâces sont accordées chaque année. C'est en vain que l'on tenterait une analyse quantitative plus poussée de la pratique de la grâce, les différences relevées d'une année sur l'autre dans le nombre des grâces accordées étant trop réduites pour être significatives. On peut toutefois observer que le nombre de grâces chute de 50 % à 75 % dans les années qui suivent les lois d'amnistie, traditionnelles en début de septennat.

Le champ de la grâce se réduit au fur et à mesure que se développent les procédures ordinaires donnant aux magistrats la possibilité d'individualiser la sanction et son exécution (dispense de peine, sursis, libération conditionnelle, relèvement d'incapacité...). A l'inverse, le domaine de la grâce peut s'étendre lorsque le législateur ou la jurisprudence restreignent les possibilités d'individualisation.

Le droit de grâce a l'avantage de permettre de tenir compte des événements survenus depuis la condamnation et d'instituer, en cas de nécessité, une certaine harmonisation, dans le sens de la bienveillance, des pénalités prononcées par des juridictions diverses dont l'optique peut être différente pour la répression d'infractions analogues.

C'est aussi une possibilité de révision de fait, opérée « à froid », de décisions prononcées parfois sous l'impulsion de la passion en période politiquement ou socialement troublée.

En revanche, le droit de grâce, s'il est utilisé de manière par trop systématique, notamment au cours de l'exécution des longues peines, peut avoir l'inconvénient d'énerver quelque peu la répression et d'introduire une certaine confusion entre le domaine du pouvoir judiciaire et celui du pouvoir exécutif.

Au surplus, la libération conditionnelle influe fortement sur la pratique de la grâce et les perspectives qu'elle offre rendent souvent inopportun le recours à la grâce.

Il est certain toutefois que les avantages de la grâce l'emportent de loin sur ses inconvénients. Son existence permet souvent de mettre fin, sans publicité intempestive et sans procédure complexe, longue et aléatoire, à bien des situations douloureuses.