



# **LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT**

*Série LÉGISLATION COMPARÉE*

## **L'AMNISTIE ET LA GRÂCE**

**n° LC 177**

**Octobre 2007**



## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### Sommaire

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Allemagne .....	11
Angleterre et pays de Galles .....	15
Belgique .....	17
Danemark .....	19
Espagne .....	23
Italie .....	25
Pays-Bas .....	29
Portugal .....	31
Suisse .....	35



## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

En France, l'**amnistie**, prévue par l'article 133-9 du code pénal, a pour effet de supprimer rétroactivement le caractère délictueux des faits auxquels elle se rapporte. Elle peut être accordée alors qu'aucune peine n'a encore été prononcée ou après une condamnation définitive. Celle-ci est alors effacée et aucune information ne figure au casier judiciaire des bénéficiaires de la mesure.

**L'amnistie fait l'objet de lois votées par le Parlement**, soit ponctuellement, souvent dans un but d'apaisement après des événements politiques (troubles en Nouvelle-Calédonie, aux Antilles, en Corse, manifestations, etc.), soit, de façon traditionnelle, après l'élection présidentielle. Le champ d'application de la mesure n'est pas limité *a priori* par le code pénal, mais chaque loi d'amnistie le définit, en précisant les infractions et les sanctions amnistiables. Depuis 1966, les lois d'amnistie sont assorties d'exclusions, motivées par la gravité ou par le caractère symbolique de l'infraction. Si la loi de 1959 ne prévoyait aucune exclusion, les lois suivantes les ont multipliées : on en comptait quatre en 1966, 28 en 1995 et 49 en 2002, de sorte que le nombre de bénéficiaires diminue. Ainsi, la loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie excluait notamment les actes de terrorisme, les discriminations, les violences commises sur les jeunes de moins de quinze ans, le trafic de stupéfiants, le harcèlement sexuel et le harcèlement moral ainsi que le proxénétisme.

**Par le biais de « l'amnistie par mesure individuelle »**, l'amnistie constitue également une **prérogative du président de la République**. En effet, depuis une cinquantaine d'années, les lois d'amnistie votées après les élections présidentielles délèguent au président de la République le pouvoir d'accorder, par **décret individuel**, une amnistie à certaines catégories de personnes. La loi de 2002 citait ainsi, parmi les bénéficiaires possibles de cette disposition, les

personnes âgées de moins de 21 ans au moment des faits, les anciens combattants, les déportés, les résistants ainsi que les « *personnes qui [s'étaient] distinguées d'une manière exceptionnelle dans les domaines humanitaire, culturel, sportif, scientifique ou économique* ».

Prévue par l'article 17 de la constitution, **la grâce** entraîne la dispense d'exécution totale ou partielle d'une peine ou la commutation de celle-ci en une peine moins lourde. La grâce est une **prérogative personnelle du chef de l'État**. Elle ne s'applique qu'à une condamnation définitive et exécutoire, mais n'efface pas cette dernière, qui continue à figurer au casier judiciaire avec la mention de la mesure gracieuse octroyée.

La grâce doit être demandée : par le condamné lui-même, un de ses proches, son avocat, une association ou le procureur de la République. Les recours sont instruits par le Bureau des grâces du ministère de la justice. En cas d'avis favorable, un projet de décret de grâce est envoyé à la présidence de la République, qui peut ne pas y donner suite. Le **décret de grâce**, qui doit être contresigné par le Premier ministre et par le ministre de la justice, n'est pas publié au Journal officiel et n'est soumis à aucun contrôle juridictionnel.

**À l'origine individuelle, la grâce s'est transformée** au début des années 80, et plus encore dans les années 90, **en mesure collective**. En effet, depuis 1991, le président de la République octroyait systématiquement chaque année à l'occasion du 14 juillet des remises de peine collectives, par le biais d'un décret de grâce, qui excluait certaines infractions comme le terrorisme, les crimes contre les mineurs, les délits financiers ou les actes de racisme. Selon les années, la grâce collective concernait 3 000 à 4 000 détenus.

La dernière élection présidentielle, en 2007, n'a été suivie d'aucune amnistie ni d'aucune grâce. Cette circonstance motive l'analyse des dispositifs similaires existant dans les autres pays européens. Les pays suivants ont été retenus : **l'Allemagne, l'Angleterre et le pays de Galles, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse**.

Pour chacun de ces neuf pays, on a examiné l'amnistie, la grâce et, le cas échéant, les autres mesures de clémence comparables, en présentant d'abord les règles applicables (effets de la mesure, champ d'application et titulaire du droit), puis la pratique des dernières années. Les cas particuliers que représentent les amnisties fiscales et les mesures de régularisation des étrangers en situation irrégulière n'ont pas été pris en compte.

Il apparaît que :

– **l'amnistie est rarement mise en œuvre dans les autres pays européens ;**

– **l'amnistie n'est jamais accordée à titre individuel ;**

– le droit de grâce constitue presque partout une prérogative du chef de l'État, mais son exercice est parfois encadré par la loi ;

– la grâce octroyée par le chef de l'État est toujours une mesure individuelle.

**1) L'exercice du droit d'amnistie par les Parlements étrangers est assez rare**

**Les Parlements allemand, italien, portugais et suisse, qui sont les seuls à exercer le droit d'amnistie, le font de façon parcimonieuse.**

**En Angleterre et au pays de Galles, en Belgique, au Danemark, en Espagne et aux Pays-Bas, l'amnistie n'existe pas.** Bien que les constitutions danoise et néerlandaise reconnaissent ce dispositif, la première accordant le droit d'amnistie au souverain et la seconde au législateur, le droit d'amnistie n'a été mis en œuvre dans aucun des deux pays.

En revanche, il arrive que les Parlements italien, portugais et suisse fassent usage du droit d'amnistie que leur accorde la constitution, tandis que le Parlement fédéral allemand a voté plusieurs lois d'amnistie sans que la Loi fédérale ne prévoient cette mesure de clémence. Dans ces quatre cas, les amnisties sont toutefois peu fréquentes.

Ainsi, la dernière loi d'amnistie adoptée par le Parlement fédéral allemand remonte à 1970. Encore s'agissait-il plutôt de faire bénéficier rétroactivement certaines personnes de récentes réformes du dispositif applicable aux infractions contre l'ordre public. En Italie, où la révision constitutionnelle de mars 1992 a transféré au Parlement l'exercice du droit d'amnistie – auparavant, c'est le président de la République qui accordait l'amnistie après y avoir été autorisé par le Parlement –, aucune amnistie n'a été octroyée depuis 1990. Le Parlement italien a cependant adopté en 2006 une loi sur la remise de peine, cette mesure de clémence laissant, à la différence de l'amnistie, subsister la condamnation. La précédente remise de peine collective avait été accordée en 1990, en vertu d'un décret présidentiel. Au Portugal, la dernière loi d'amnistie remonte à 1999. En Suisse, le Parlement fédéral n'a jusqu'à maintenant utilisé l'amnistie qu'en matière fiscale.

## **2) L'amnistie n'est jamais accordée à titre individuel**

Dans tous les pays étudiés, l'amnistie est collective, son champ d'application étant défini soit par l'infraction soit par le quantum de la peine.

Aucun pays ne reconnaît l'existence d'un dispositif similaire à « l'amnistie par mesure individuelle ».

**3) Le droit de grâce constitue presque partout une prérogative personnelle du chef de l'État, mais son exercice est parfois encadré par la loi**

**Le droit de grâce constitue une prérogative du souverain ou du président de la République, sauf en Suisse,** où il est exercé par les deux chambres du Parlement fédéral délibérant en assemblée commune ou par une autorité cantonale, le plus souvent le Parlement, selon que les affaires ont été jugées au niveau fédéral ou cantonal. Le code de procédure pénale allemand prévoit un partage des compétences similaire. En effet, le droit de grâce n'est exercé par le Président fédéral que dans les affaires jugées en première instance par une juridiction fédérale. Dans tous les autres cas, le droit de grâce appartient aux *Länder*.

**L'exercice du droit de grâce est parfois encadré par la loi.** C'est le cas en Espagne, aux Pays-Bas et au Portugal. En Espagne, la loi du 18 juin 1870 qui fixe les règles applicables au droit de grâce détermine uniquement la procédure. De même, la loi portugaise relative à l'exécution des peines définit la procédure applicable aux recours en grâce. En revanche, aux Pays-Bas, la loi de 1987 sur la grâce précise également les motifs susceptibles de justifier un recours en grâce.

**4) La grâce octroyée par le chef de l'État est toujours une mesure individuelle**

Dans tous les pays étudiés, **les remises de peine collectives sont accordées par le Parlement, et non par le chef de l'État.** Celui-ci ne concède en effet que des grâces strictement individuelles. **La constitution espagnole interdit même au souverain d'accorder des grâces collectives. En Belgique et aux Pays-Bas, les grâces collectives,** octroyées à l'occasion de certains événements nationaux comme l'anniversaire du souverain, **sont tombées en désuétude.** Ainsi, en Belgique, le dernier arrêté de grâce collective a été signé en 1993. De même, aux Pays-Bas, les inondations qui ravagèrent le pays en 1953 furent l'occasion d'une grâce collective. En 2005 toutefois, lors du 25<sup>ème</sup> jubilé de son règne, la reine Beatrix refusa d'accéder à la demande de grâce collective qui lui avait été soumise.

En revanche, sous l'appellation « lois de remise de peine » ou « lois de pardon », **les Parlements italien et portugais peuvent accorder des remises de peine** similaires aux grâces collectives françaises. En Italie, cette mesure n'est décidée par le Parlement que depuis la révision constitutionnelle de 1992.

Auparavant, il s'agissait, comme l'amnistie, d'une prérogative du président de la République. La dernière remise de peine collective a été octroyée en 1996, la précédente l'avait été en 1990. Au Portugal, l'Assemblée de la République, en même temps qu'elle a amnistié certains délinquants en 1999, a accordé des réductions de peines aux personnes qui ne pouvaient pas bénéficier de l'amnistie.

\* \*

\*

**La tradition française avec laquelle le président de la République élu en 2007 a voulu rompre apparaissait comme une singularité en Europe à deux titres. Elle se caractérisait en effet à la fois par la fréquence des amnisties et par l'existence de grâces collectives octroyées par le président de la République.**



## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### ALLEMAGNE

**D'après la Loi fondamentale, le droit de grâce est exercé par le Président fédéral, mais le code de procédure pénale limite cette prérogative présidentielle aux seuls cas où l'intéressé a été jugé en première instance par une juridiction fédérale. Dans les autres cas, le droit de grâce est exercé par les autorités du *Land*.**

**Bien qu'aucun texte ne prévoit de mesures collectives de clémence, le Parlement fédéral a, depuis la création de la République fédérale d'Allemagne, voté plusieurs lois dites « d'impunité ».**

#### **1) L'amnistie**

##### *a) Les effets*

Les lois fédérales d'impunité bénéficient aux auteurs de certaines infractions commises avant une date donnée. Elles peuvent avoir les effets suivants :

- dispense d'exécution ou atténuation des peines déjà prononcées mais pas encore exécutées, la dispense étant généralement exclue lorsque l'infraction a été commise en présence de circonstances aggravantes ;
- remise partielle des peines en cours d'exécution ;
- interruption des procédures en cours ;
- absence de poursuite pour les procédures non entamées.

*b) Le champ d'application*

Il n'est pas *a priori* limité, mais est **défini par chaque loi**, celle-ci pouvant exclure certaines infractions (homicides, atteintes à la sûreté de l'État, etc.).

*c) Le titulaire*

L'amnistie résulte d'une loi votée par le Parlement selon la **procédure législative de droit commun**.

*d) La pratique*

Depuis la création de la République fédérale d'Allemagne, le Parlement fédéral a, outre plusieurs lois d'amnistie fiscale, adopté quatre lois d'impunité.

Les deux premières, en 1949 et 1954, sont liées à des événements de la seconde guerre mondiale. Les deux autres, qui datent de 1968 et 1970, ont été votées à la suite de réformes du droit pénal, afin de faire bénéficier rétroactivement certaines personnes des nouvelles dispositions. La loi de 1968 s'appliquait aux auteurs de certaines infractions contre l'État et la paix publique, et celle de 1970 tenait compte de la modification du droit des manifestations.

## **2) La grâce**

*a) Les effets*

La grâce laisse inchangée la condamnation. En revanche, elle peut annuler la peine, la commuer en peine plus légère, ou la réduire. Elle peut s'appliquer à la peine principale et à la peine complémentaire.

*b) Le champ d'application*

La grâce est toujours une **mesure individuelle**. En principe, elle ne peut être accordée qu'une fois **tous les recours judiciaires épuisés**.

*c) Le titulaire*

**Selon les cas, la grâce est exercée par le Président fédéral ou par les autorités du Land**, puisque l'exécution des peines relève de la compétence des *Länder*.

• L'article 60 de la Loi fondamentale prévoit que le Président fédéral exerce le droit de grâce au nom de la Fédération et qu'il peut déléguer ces pouvoirs à d'autres autorités. Toutefois, l'article 452 du code de procédure pénale

limite la compétence du Président fédéral aux affaires qui sont jugées en première instance par une juridiction fédérale, c'est-à-dire essentiellement aux atteintes les plus graves à la sûreté de l'État (terrorisme, espionnage, etc.).

En application des dispositions constitutionnelles relatives aux décisions du Président fédéral, **la grâce présidentielle doit être contresignée par le ministre de la justice**. La Cour constitutionnelle fédérale a estimé que les décisions de grâce n'étaient susceptibles d'aucun contrôle judiciaire.

• Pour toutes les autres affaires, l'exercice du droit de grâce appartient aux *Länder*. Les constitutions de tous les *Länder* confient ce droit à l'exécutif : au gouvernement à Berlin, Brême, Hambourg ainsi qu'en Sarre, et au chef du gouvernement dans les autres *Länder*. **En règle générale, l'exercice du droit de grâce est délégué au ministre de la justice, sauf pour les affaires les plus importantes**. En pratique, les recours en grâce sont examinés par un service spécialisé qui, le plus souvent, est rattaché à l'administration chargée de l'application des peines.

#### *d) La pratique*

Les recours en grâce devant le Président fédéral restent exceptionnels du fait de la délimitation des affaires qui relèvent de sa compétence. En 2007, le Président Horst Köhler a rejeté le recours d'un ancien terroriste de la Fraction armée rouge, ce qui a donné lieu à un débat public sur le principe même de la grâce dans un État démocratique.

Dans les *Länder*, de nombreuses grâces sont attribuées pour les fêtes de fin d'année. En effet, à l'exception de la Bavière et de la Saxe, tous les *Länder* octroient de courtes remises de peine à cette occasion. Les prisonniers qui auraient dû être libérés par exemple entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 8 janvier peuvent ainsi bénéficier d'une libération anticipée avant Noël, fixée à la même date pour tous. Cette remise de peine de deux à trois semaines en moyenne est subordonnée à certaines conditions soigneusement vérifiées par le service des grâces (faible durée de la peine de d'emprisonnement : inférieure à deux ans ou à un an dans le cas d'une infraction sexuelle, bonne conduite pendant la détention, hébergement et moyens de subsistance assurés après la sortie de prison, etc.).

D'après les statistiques disponibles, en 2006, 12 500 recours en grâce ont été déposés dans onze des seize *Länder*, avec de grandes différences d'un *Land* à un autre. Le pourcentage de grâces accordées varie également selon les *Länder*, de 9 % à 50 %.



## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES

Une prérogative royale non écrite très ancienne, *the Royal Prerogative of Mercy*, permet au souverain, sur recommandation du gouvernement, d'accorder son pardon, c'est-à-dire sa grâce, aux personnes condamnées.

#### La grâce

##### a) *Les effets*

Elle laisse subsister la condamnation. Selon le type de pardon accordé au condamné, elle a l'un des trois effets suivants. Elle peut :

- supprimer la peine et toutes les autres conséquences de la condamnation (*free pardon*) ;
- modifier la nature de la peine (*conditional pardon*) ;
- réduire le *quantum* de la peine sans en changer la nature (*remission pardon*).

##### b) *Le champ d'application*

La grâce est une mesure **individuelle**. L'exercice du droit de grâce est limité aux cas où **tous les recours judiciaires ont été épuisés** et où il existe de **nouveaux éléments de preuve** qui démontrent, de manière indiscutable, l'absence d'infraction ou l'innocence du condamné.

##### c) *Le titulaire*

**La grâce est octroyée par la Reine sur avis du ministre de l'intérieur** (ou de la défense dans les dossiers de justice militaire).

L'article 16 du *Criminal Appeal Act* 1995 prévoit que le ministre peut s'adresser à la **Commission de révision des affaires pénales** (1) pour obtenir un conseil afin de recommander ou non l'octroi d'une grâce et que ladite commission peut communiquer au ministre les dossiers de personnes susceptibles de bénéficier de la grâce royale.

*d) La pratique*

La grâce est attribuée de façon **exceptionnelle**. Du reste, l'article 16 précité n'a jamais été utilisé.

Aucune grâce plénière (*free pardon*) n'a été accordée depuis 1997, date de création de la Commission de révision des affaires pénales. Par ailleurs, la commutation de la peine (*conditional pardon*) est tombée en désuétude après l'abolition de la peine de mort.

La remise de peine (*remission pardon*) est également très rare et sert essentiellement à récompenser quelques prisonniers dont la conduite en prison a été particulièrement remarquable (services rendus aux autorités ou intervention pour sauver la vie d'un prisonnier ou d'un gardien par exemple).

\* \*

\*

Par ailleurs, en 2006, après de très longues controverses, le ministère de la défense a demandé au Parlement de voter une loi accordant un pardon posthume à un groupe de 306 soldats exécutés à titre disciplinaire pendant la première guerre mondiale en estimant que dans cette affaire, des recours en grâce individuels auraient été « *injustes et inappropriés* », compte tenu notamment de l'état des dossiers et de la difficulté de produire de nouveaux éléments de preuve. À cet effet, un amendement a été introduit dans le *Armed Forces Act* 2006. L'article 359 de ce texte précise que le pardon ainsi accordé laisse inchangées les accusations ou les condamnations.

(1) *La Commission de révision des affaires pénales est une agence indépendante qui a été instituée par le Criminal Appeal Act de 1995. Elle est chargée de se prononcer sur les éventuelles erreurs judiciaires.*

## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### *BELGIQUE*

**La constitution ne reconnaît pas l'amnistie, mais elle donne au Roi le « droit de réduire ou de remettre les peines prononcées par les juges ».**

#### **La grâce**

##### *a) Les effets*

Prévue par l'article 110 de la constitution, la grâce peut bénéficier aux personnes dont la condamnation est définitive. Elle permet de les dispenser de l'exécution de tout ou partie de leur peine, de réduire ou de modifier cette peine, voire d'accorder un délai de mise à l'épreuve, la condamnation restant toutefois inscrite au casier judiciaire. La grâce est applicable que l'exécution des peines ait ou non commencé.

La grâce peut être subordonnée au respect de certaines conditions : indemnisation de la partie civile, travail d'intérêt général, suivi d'une formation, obligation de soins, etc.

##### *b) Le champ d'application*

Bien qu'aucune disposition n'interdise les **grâces collectives**, celles-ci, traditionnellement accordées à l'occasion d'événements comme l'anniversaire du roi ou l'anniversaire de son avènement au trône, sont récemment **tombées en désuétude**. Huit arrêtés de grâce collective avaient été signés entre 1980 et 1993, le dernier d'entre eux ayant été pris le 24 juin 1993, mais le souverain actuel, qui règne depuis le 9 août 1993, n'a accordé aucune grâce collective.

Actuellement, la grâce est donc une mesure **individuelle**. Elle peut être demandée par le condamné ou par toute autre personne intéressée, par exemple son avocat. Les recours font l'objet d'un examen au cas pas cas.

*c) Le titulaire*

L'octroi de la grâce résulte d'un arrêté signé par le Roi et contresigné par un ministre. Les arrêtés royaux de grâce n'ont pas à être motivés.

Les recours en grâce, adressés au Roi, au ministère de la justice ou directement au Service des grâces, sont instruits par ce dernier. Après un premier examen, ils sont transmis aux parquets compétents pour rapport et avis. Après avoir été analysés par le Service des grâces, les recours sont transmis au ministre avec un avis motivé. Ensuite, ils sont éventuellement soumis à la signature du Roi avant d'être contresignés par le ministre de la justice. Les recours relatifs aux infractions routières sont instruits par le ministère des transports et les arrêtés contresignés par le ministre des transports.

*d) La pratique*

Le Service des grâces reçoit quelque 2 000 requêtes chaque année. La grâce pour la totalité de la peine est exceptionnelle. Entre 2003 et 2005, une remise partielle de peine a été accordée à un détenu et 550 mesures de grâce individuelle ont été octroyées à des condamnés pas encore détenus. En 2006, le Roi a gracié 286 personnes, dont la majorité avait été condamnée à une amende ou à un retrait du permis de conduire pour des infractions au code de la route.

## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### DANEMARK

**La constitution accorde au roi le droit de grâce et d'amnistie. Seul, le droit de grâce a fait l'objet des développements normatifs nécessaires à son exercice.**

#### **La grâce**

##### *a) Les effets*

La grâce permet de dispenser une personne de l'exécution de sa peine, que l'intéressé ait ou non commencé à purger celle-ci. L'inscription de la condamnation au casier judiciaire est remplacée par la mention « grâce ».

En général, la grâce est octroyée sous forme **conditionnelle** et ne devient définitive qu'après un délai de deux ans, pendant lequel le bénéficiaire ne doit pas commettre d'infractions.

Le bénéfice de la grâce peut également être subordonné à d'autres conditions (contrôle judiciaire par exemple), voire au paiement d'une amende, dont le montant est fixé en fonction des ressources de l'intéressé, à raison de 1 000 couronnes (soit environ 135 euros) pour 25 000 couronnes (soit environ 3 400 euros) de revenus bruts.

##### *b) Le champ d'application*

La grâce est une **mesure individuelle**, qui est prise à l'issue d'un **examen minutieux de la situation du demandeur**.

D'après la directive de 1996 du ministère de la justice relative à la grâce, les demandes peuvent être acceptées lorsque l'incarcération représente un risque important pour la santé du détenu ou que l'état de santé du conjoint ou d'un enfant exige la présence de ce dernier. La grâce peut également être

accordée pour tenir compte d'une détention provisoire injustifiée, du grand âge du détenu ou d'importants efforts de réinsertion sociale.

*c) Le titulaire*

**La grâce est octroyée par le souverain ou par le ministre de la justice selon la gravité de la peine à laquelle le bénéficiaire a été condamné.**

En 1975, le souverain a en effet délégué son droit de grâce au ministre pour les peines de prison ne dépassant pas 40 jours. Cette délégation a été étendue en 1994 aux peines de prison ne dépassant pas 60 jours et qui sanctionnent les infractions routières commises sous l'emprise de l'alcool. En outre, lorsque la décision de grâce relève de la compétence du souverain, cette prérogative n'est que formelle, car **les dossiers sont instruits par le ministère de la justice**, selon une procédure qui a été précisée par voie réglementaire et qui prévoit en particulier que **l'avis du personnel de l'établissement pénitentiaire doit être recueilli.**

*d) La pratique*

La grâce est considérée comme une **mesure exceptionnelle**, qui est accordée lorsque la libération conditionnelle ne peut pas l'être. La majorité des grâces concernent des personnes qui n'ont pas commencé à exécuter leur peine. D'après les statistiques du ministère de la justice, le nombre de grâces octroyées au cours des dernières années s'établit comme suit :

Année	Nombre de grâces octroyées
2005	48
2004	39
2003	48
2002	40
2001	96
2000	65
1999	80
1998	81
1997	138
1996	103

La réduction du nombre des grâces accordées à partir de 2000 correspond à une double modification législative. Depuis cette date, les personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité ont en effet la possibilité

d'obtenir une libération conditionnelle au bout de douze ans d'incarcération, sans avoir à demander de grâce. Par ailleurs, le champ d'application des sursis a été étendu, de sorte que le nombre des condamnations définitives a diminué.



## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### ESPAGNE

**La constitution du 27 décembre 1978 ne reconnaît pas l'amnistie (2), mais elle attribue au Roi le droit de grâce individuelle, en précisant que ce droit est exercé dans le cadre de la loi.**

#### **La grâce**

##### *a) Les effets*

Elle peut dispenser le condamné d'exécuter tout ou partie de sa peine ou réduire cette peine, mais n'efface pas la condamnation. La grâce concerne généralement la peine principale et les peines accessoires, à l'exception de l'interdiction d'exercer une charge publique, de la privation des droits politiques et de l'obligation de se conformer à des mesures de surveillance. Le décret de grâce peut toutefois inclure ces dispositions. Il peut aussi ne concerner que les peines accessoires, mais non les peines principales, et inversement.

La grâce peut également être accordée sous conditions.

##### *b) Le champ d'application*

C'est toujours une **mesure individuelle**, car la **constitution interdit au Roi d'octroyer des grâces collectives**. La mesure de grâce ne peut concerner que des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation définitive.

L'obtention de la grâce est subordonnée au fait que la mesure n'est pas susceptible de causer de préjudices ou de léser les droits de tierces personnes. Dans certains cas, (par exemple dans les affaires de calomnie), il faut en outre que la partie adverse ait été entendue.

(2) Après la dictature franquiste, une loi d'amnistie avait été votée par le Parlement le 15 octobre 1977.

*c) Le titulaire*

La grâce est prise à la demande du condamné ou de toute autre personne agissant en son nom, du tribunal, du Tribunal suprême (3), du parquet ou du gouvernement. Elle est octroyée par un **décret royal motivé**, pris après délibération en conseil des ministres et publié au journal officiel.

Conformément à la loi du 18 juin 1870 qui fixe les règles applicables au droit de grâce, les demandes font l'objet d'un rapport du tribunal qui est transmis au ministre de la justice. La décision d'accorder ou non la grâce est prise en conseil des ministres. Après transmission au Roi pour signature, le décret est contresigné, généralement par le ministre de la justice.

*d) La pratique*

Les grâces sont accordées tout au long de l'année : presque chaque semaine, un décret de grâce paraît au journal officiel, de sorte que le nombre annuel des grâces varie depuis quelques années entre 250 et 500.

(3) *Le Tribunal suprême est la plus haute instance judiciaire du pays.*

## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### ITALIE

**Depuis la révision constitutionnelle de mars 1992, les mesures collectives de clémence, l'amnistie et la remise de peine, ne sont plus prises par le président de la République, mais par le Parlement.**

**La grâce, toujours individuelle, demeure une prérogative du président de la République.**

#### 1) L'amnistie parlementaire

##### *a) Les effets*

Prévue par la constitution et régie par l'article 151 du code pénal, l'amnistie efface le caractère délictueux de certains faits. Elle éteint donc l'action publique, l'État renonçant à poursuivre les auteurs des infractions qui entrent dans le champ d'application de la mesure.

D'après le code pénal, l'amnistie peut également bénéficier à une personne déjà condamnée. Dans ce cas, elle est qualifiée d'« impropre ». Elle dispense alors l'intéressé de l'exécution de la peine principale et des peines complémentaires, mais elle ne supprime pas les autres effets de la condamnation. Cette disposition a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle en 1971, parce qu'elle exclut que les bénéficiaires puissent renoncer à l'amnistie, afin d'être jugés et de voir, le cas échéant, leur innocence reconnue.

L'octroi de l'amnistie peut être subordonné au respect de certaines conditions ou obligations (dédommagement des victimes par exemple).

##### *b) Le champ d'application*

Il est limité à la fois par les normes générales relatives à l'amnistie et par chaque loi d'amnistie.

**Le code pénal exclut du champ d'application de l'amnistie les auteurs des infractions commises après le dépôt du projet de loi d'amnistie ainsi que les récidivistes.**

Chaque loi portant amnistie doit définir les bénéficiaires de la mesure : en principe, ces derniers sont identifiés par les peines maximales qu'ils encourent.

*c) Le titulaire*

Depuis l'entrée en vigueur de la **loi constitutionnelle du 6 mars 1992** portant réforme de l'article 79 de la Constitution, l'amnistie résulte du vote d'une loi. Les lois d'amnistie doivent être adoptées à la **majorité des deux tiers dans chacune des deux assemblées.**

Auparavant, c'était le président de la République qui accordait l'amnistie après y avoir été autorisé par le Parlement.

*d) La pratique*

**Depuis la révision constitutionnelle de mars 1992, aucune loi d'amnistie n'a été votée. La dernière amnistie, accordée en 1990, résultait d'une décision du président de la République.** Elle avait bénéficié à environ 2 000 personnes, qui encouraient des peines de prison d'au plus quatre années.

## **2) La remise de peine d'origine parlementaire**

*a) Les effets*

À la différence de l'amnistie, la remise de peine laisse subsister la condamnation. Régie par l'article 174 du code pénal, elle entraîne seulement **l'annulation ou la réduction de la peine principale.** Elle est sans effet sur les peines complémentaires – à moins que le Parlement n'en décide autrement – ainsi que sur les autres conséquences de la condamnation, en particulier l'inscription au casier judiciaire.

*b) Le champ d'application*

Comme pour l'amnistie, il est général et concerne toutes les personnes qui se trouvent dans une situation donnée. Les récidivistes ne peuvent pas bénéficier de cette mesure.

*c) Le titulaire*

Auparavant prérogative du président de la République, depuis 1992, la remise de peine résulte, comme l'amnistie, de l'adoption d'une **loi à la majorité des deux tiers dans chacune des deux assemblées.**

#### *d) La pratique*

Depuis la révision constitutionnelle de 1992, le Parlement a fait usage une seule fois de la possibilité d'accorder des remises de peine.

**La loi du 31 juillet 2006 sur la remise de peine** a bénéficié aux auteurs des infractions commises avant le 2 mai 2006. Elle s'est traduite par une réduction de trois ans des peines privatives de liberté et par une diminution de 10 000 euros du montant des amendes. Certaines infractions étaient exclues du champ d'application de la mesure (terrorisme, prostitution de mineurs, violences sexuelles, production, trafic et détention de stupéfiants, etc.). En outre, la loi prévoyait l'annulation de la remise de peine si le bénéficiaire commettait dans les cinq ans une infraction punissable d'une peine de prison d'au moins deux ans. Quelque 17 000 personnes ont profité de la mesure, dont l'adoption était motivée par la nécessité de réduire la population carcérale.

La précédente remise de peine collective avait été octroyée en 1990, en vertu d'un décret présidentiel. Elle avait bénéficié à environ 10 000 personnes.

### **3) La grâce présidentielle**

#### *a) Les effets*

Prévue par **l'article 87 de la constitution**, la grâce s'applique à la **peine principale**, qu'elle annule ou qu'elle commue en une peine plus légère. La grâce est sans effet sur la décision de condamnation, dont elle laisse en principe subsister les autres conséquences, en particulier les peines complémentaires. Toutefois, le décret de grâce peut également prévoir que celles-ci sont supprimées.

#### *b) Le champ d'application*

La grâce est une **mesure individuelle**. Elle est prise à la demande du condamné, de l'un de ses proches, de son avocat ou du ministre de la justice. Son champ d'application n'est pas limité *a priori*.

#### *c) Le titulaire*

La grâce résulte d'un **décret du président de la République** contresigné par le ministre de la justice. Le droit de grâce est une **prérogative personnelle du président de la République**, sur laquelle le ministre de la justice ne peut exercer aucun contrôle. La **Cour constitutionnelle**, interrogée par le président Ciampi, à l'occasion d'un conflit l'opposant au ministre de la justice de l'époque, qui refusait de contresigner le décret de grâce présidentiel, l'a réaffirmé en mai 2006.

Le recours en grâce est instruit par le juge de l'application des peines ou par le ministère public selon que l'intéressé est ou non détenu. Ensuite, le dossier est transmis au ministère de la justice.

*d) La pratique*

Les présidents de la République qui se sont succédé ont fait de moins en moins usage de leur droit de grâce, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Président de la République	Nombre de grâces accordées
<b>Giuseppe Saragat</b> (du 29 décembre 1964 au 29 décembre 1971)	8 282
<b>Giovanni Leone</b> (du 29 décembre 1971 au 15 juin 1978)	7 261
<b>Alessandro Pertini</b> (du 9 juillet 1978 au 29 juin 1985)	2 805
<b>Francesco Cossiga</b> (du 3 juillet 1985 au 28 avril 1992)	1 241
<b>Oscar Luigi Scalfaro</b> (du 28 mai 1992 au 15 mai 1999)	303

Au cours des dernières années, sous les présidences de Carlo Azeglio Ciampi (du 18 mai 1999 au 15 mai 2006) et de Giorgio Napolitano (depuis le 15 mai 2006), on observe la même tendance :

Année	Nombre de grâces accordées
2000	9
2001	11
2002	6
2003	9
2004	10
2005	23
2006	17

## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### PAYS-BAS

**La constitution prévoit que le droit d'amnistie est exercé par le législateur, mais cette mesure de clémence n'a pas fait l'objet des développements normatifs nécessaires à son exercice.**

**La grâce constitue une prérogative royale, dont l'exercice est encadré par la loi.**

#### **1) L'amnistie parlementaire**

Bien que l'article 122 de la constitution énonce « *L'amnistie est accordée par la loi ou en vertu d'une loi* », cette disposition constitutionnelle n'a jamais été mise en œuvre.

#### **2) La grâce**

##### *a) Les effets*

La grâce permet de dispenser une personne de l'exécution de la peine à laquelle elle a été condamnée. Elle peut aussi se traduire par une réduction ou une modification de cette peine. La grâce s'applique non seulement à la peine principale, mais aussi aux peines complémentaires.

*b) Le champ d'application*

La grâce est en principe une **mesure individuelle** (4), dont le champ d'application est défini par **la loi de 1987 sur la grâce**. Le recours doit être fondé sur l'un des **deux motifs** suivants :

– l'existence d'éléments qui n'ont pas été pris en compte ou qui ne l'ont pas été suffisamment, mais qui auraient conduit le juge, s'il les avait retenus ou s'il en avait eu connaissance, à prononcer un autre verdict ;

– l'inutilité de l'exécution de la peine, par exemple parce que l'intéressé est très malade.

En outre d'**autres conditions** doivent être remplies. La condamnation doit :

– être définitive, toutes les voies de recours ayant été épuisées ;

– avoir été prononcée au moins trois mois auparavant ;

– avoir entraîné une peine supérieure à un certain *quantum*, les amendes inférieures à 340 € ne pouvant pas faire l'objet d'une demande de grâce.

*c) Le titulaire*

L'octroi de la grâce résulte d'un **décret royal**. Toutefois, la compétence du souverain est formelle. En effet, d'après la procédure établie par la loi de 1987, les demandes de grâce sont instruites par le **Bureau des grâces du ministère de la justice**, ce dernier ayant l'obligation de consulter **le juge qui a condamné l'intéressé**. En règle générale, l'avis du juge est repris par le ministère de la justice et la reine accorde sa grâce sur proposition de ce dernier.

*d) La pratique*

Chaque année, le Bureau des grâces traite environ 4 000 recours en grâce.

(4) La reine Wilhelmina, qui a régné de 1898 à 1948, a accordé une grâce collective à deux reprises : à l'occasion du 25<sup>ème</sup> jubilé de son règne, puis du 50<sup>ème</sup>. La reine Juliana a octroyé une grâce collective en 1953, après les inondations qui ravagèrent le pays. En 2005, lors du 25<sup>ème</sup> jubilé de son règne, la reine Beatrix refusa d'accéder à la demande de grâce collective qui lui avait été soumise.

## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### PORTUGAL

**L'amnistie et le pardon sont des mesures collectives qui sont décidées par le Parlement.**

**La grâce, toujours individuelle, constitue une prérogative du président de la République. Conformément à la procédure prévue par la loi organique relative à l'exécution des peines, quelques mesures de grâce sont prises chaque année à l'occasion de Noël.**

#### 1) L'amnistie parlementaire

##### *a) Les effets*

Prévue par la constitution, l'amnistie supprime le caractère délictueux des faits commis. Elle annule donc la responsabilité pénale et, en cas de condamnation déjà prononcée, elle dispense son bénéficiaire de l'exécution de la peine principale ainsi que de celle des peines complémentaires. En revanche, elle n'exonère pas son bénéficiaire de la responsabilité civile.

##### *b) Le champ d'application*

Il n'est **pas a priori limité par la loi**. Toutefois, en pratique, les lois d'amnistie excluent de leur champ d'application les récidivistes ainsi que les auteurs des infractions les plus graves et les plus violentes.

##### *c) Le titulaire*

L'amnistie résulte d'une loi adoptée par le Parlement à la majorité simple.

*d) La pratique*

La dernière loi d'amnistie remonte à 1999. Elle a été adoptée à l'occasion du 25 avril, jour anniversaire de la République. Elle ne concernait que les auteurs des infractions les moins graves, punissables d'un emprisonnement d'au plus une année et commises avant le 25 mars 1999.

## **2) Le pardon parlementaire**

*a) Les effets*

C'est une mesure de **réduction de peine**.

*b) Le champ d'application*

Il n'est pas limité *a priori*, mais est défini au coup par coup par le Parlement. Les exclusions sont les mêmes que pour l'amnistie.

*c) Le titulaire*

C'est le Parlement, dans les mêmes conditions que pour l'amnistie.

*d) La pratique*

La loi de 1999 susmentionnée, intitulée « loi de pardon générique et d'amnistie des petites infractions » octroyait des réductions de peine aux auteurs des infractions qui ne bénéficiaient pas de l'amnistie. L'importance de la réduction dépendait de la peine applicable. Les personnes condamnées à des peines de prison de moins de huit ans bénéficiaient par exemple d'une réduction de peine d'un sixième et qui ne pouvait pas être inférieure à une année.

## **3) La grâce présidentielle**

*a) Les effets*

Prévue par l'article 137 de la constitution, la grâce présidentielle est régie par **la loi organique de 1976 relative à l'exécution des peines**. Elle s'applique à la peine principale, qu'elle peut annuler ou réduire, ainsi que, le cas échéant, aux peines complémentaires. Ainsi, les détenus étrangers peuvent bénéficier d'une révocation de la décision d'expulsion du territoire prononcée à leur encontre. En revanche, la grâce laisse subsister la condamnation.

*b) Le champ d'application*

La grâce est une **mesure individuelle**, qui est prise à la demande du condamné, de l'un de ses proches ou du directeur de l'établissement pénitentiaire.

*c) Le titulaire*

La grâce présidentielle fait partie des **compétences personnelles du président de la République**.

Son octroi exige toutefois **l'avis préalable du tribunal d'exécution des peines, du directeur de l'établissement pénitentiaire** dans lequel l'intéressé a été placé et du ministre de la justice. En règle générale, les décisions de grâce sont prises pour des motifs humanitaires ou pour tenir compte des efforts de réinsertion des intéressés.

*d) La pratique*

Tous les ans, le 22 décembre, le président de la République accorde quelques grâces. La loi organique de 1976 relative à l'exécution des peines prévoit en effet une **procédure annuelle**, les demandes devant être adressées au ministère de la justice avant le 31 mai, afin que leur examen puisse être terminé le 30 novembre.

Pour les dernières années, le nombre des grâces demandées et accordées s'établit comme suit :

Année	Nombre de demandes	Nombre de décisions favorables
1996	320	27
1997	385	67
1998	700	60
1999	643	42
2000	547	37
2001	478	39
2002	522	33
2003	670	38
2004	653	32
2005	604	56
2006	816	34

La plupart des grâces accordées consistent en réductions de peine. Quelques décisions d'expulsion sont également annulées chaque année.

## L'AMNISTIE ET LA GRÂCE

### SUISSE

**La constitution fédérale charge le Parlement fédéral de statuer sur les recours en grâce et de prononcer l'amnistie. Le code pénal, qui précise les conditions d'application de ces deux droits, partage l'exercice du droit de grâce entre l'Assemblée fédérale et les cantons, selon que les affaires ont été jugées par une autorité fédérale ou cantonale.**

**Certaines constitutions cantonales reconnaissent explicitement le droit d'amnistie, qu'elles attribuent au Parlement.**

#### **1) L'amnistie**

##### *a) Les effets*

Prévue par la constitution fédérale et par l'article 384 du code pénal, l'amnistie « *exclut la poursuite de certaines infractions ou de certaines catégories d'auteurs et entraîne la remise des peines correspondantes* ».

Au niveau cantonal (5), l'amnistie a les mêmes effets qu'au niveau fédéral.

##### *b) Le champ d'application*

Il n'est pas limité *a priori*, ni par le code pénal ni par aucun autre texte, mais est librement défini par le Parlement.

*(5) L'amnistie cantonale ne peut guère s'appliquer aux infractions pénales, puisque le droit pénal relève de la compétence de la Confédération et que les cantons ne disposent que d'une compétence subsidiaire en matière de contraventions.*

*c) Le titulaire*

Au niveau fédéral, l'amnistie est prononcée par **le Parlement à la majorité des votants, les deux chambres délibérant séparément**. Cette décision ne prend pas la forme d'une loi, forme réservée aux règles de droit, mais d'un arrêté fédéral.

*d) La pratique*

Jusqu'à maintenant, le Parlement fédéral n'a utilisé ce dispositif qu'en matière fiscale.

## **2) La grâce**

*a) Les effets*

Prévue par la constitution fédérale, par l'ensemble des constitutions cantonales et par les articles 381 et suivants du code pénal, la grâce a pour effet d'accorder une remise, totale ou partielle, de toutes les peines prononcées ou une commutation de celles-ci en peines plus légères.

*b) Le champ d'application*

Conformément au code pénal, « *l'étendue de la grâce est déterminée par l'acte qui l'accorde.* »

La grâce est une **mesure individuelle**. Le recours en grâce peut être formé par le condamné, par son conjoint ou son avocat.

*c) Le titulaire*

**Le droit de grâce est exercé par le Parlement fédéral ou par les autorités cantonales.**

• Dans les affaires jugées par la Cour des affaires pénales (6) ou par une autorité administrative fédérale, c'est le Parlement fédéral qui est titulaire du droit de grâce.

**La commission des grâces de l'Assemblée fédérale** (7) examine le dossier et adresse sa proposition de décision aux chambres. Cette commission est

(6) *La Cour des affaires pénales statue sur les recours en cassation. Elle est également compétente en première instance pour juger certaines infractions considérées comme lésant gravement les intérêts de la Confédération (espionnage, terrorisme, etc.).*

(7) *L'Assemblée fédérale est formée par les deux chambres du Parlement, le Conseil national et le Conseil des États. Le premier est élu au suffrage universel et représente le peuple, tandis que le second représente les cantons.*

constituée pour la durée d'une législature et se compose de douze membres du Conseil national et cinq membres du Conseil des États. La décision définitive est prise par les deux chambres délibérant en assemblée commune sous la direction du président du Conseil national et statuant à la majorité des votants.

- Dans les autres affaires, le droit de grâce est exercé par l'autorité cantonale compétente. La plupart des cantons attribuent ce droit au Parlement, le dossier étant instruit par la commission de la justice ou, plus rarement, par une commission spécialisée dans les recours en grâce. Dans cette hypothèse, celle-ci peut avoir reçu délégation du Parlement pour exercer le droit de grâce dans les cas les moins graves (canton de Genève par exemple). Plus rarement, le droit de grâce est exercé par le gouvernement cantonal (canton de Saint-Gall par exemple).

#### *d) La pratique*

Au cours de la 46<sup>ème</sup> législature du Parlement fédéral (1999-2003), trois recours en grâce ont été déposés et un seul a été admis.

Au niveau cantonal, la pratique varie. Ainsi, en 2005, le Parlement cantonal de Genève a examiné 48 recours en grâce et celui de Berne quatre.

