



N° 4264

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2016.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'instauration d'une peine de perpétuité effective et réelle,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Yannick MOREAU,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La peine maximale est celle qui culmine au sommet de l'échelle des peines ; elle en est la clef de voûte, parce que c'est à partir d'elle que s'étalonnent toutes les autres sanctions.

C'est pourquoi elle est porteuse d'un essentiel message symbolique : à travers elle, le corps social doit pouvoir exprimer au plus haut point l'intensité de sa réprobation devant les actes les plus graves qui bafouent ses normes et ses valeurs ; elle traduit par là le prix qu'une société attache à sa propre existence et donne la mesure de sa volonté de se faire respecter et de faire respecter ses membres, dans leur vie, leur personne et leurs biens.

Or, jamais, dans notre pays, ce message symbolique n'a été aussi brouillé – comme si la République, le patrimoine commun des citoyens de ce pays, n'avait plus suffisamment de confiance en elle et de foi dans sa propre valeur pour oser s'affirmer, face aux atteintes qui sont portées aux personnes et aux intérêts qu'elle a pour mission de protéger, de manière aussi forte, énergique et exemplaire que possible.

En effet, la peine « perpétuelle », qui est censée faire fonction, aujourd'hui, de peine maximale, a été vidée de l'essentiel de son sens et de sa portée, au détriment de la crédibilité et de l'autorité de toute l'échelle des peines dans son ensemble : c'est une mesure aux contours passablement flous, dont la durée effective peut varier dans des proportions considérables, et, même, se retrouver en discordance avec des peines à temps, supposées être moins lourdes mais qui, en pratique, peuvent la dépasser en intensité, au mépris d'une claire lisibilité de la hiérarchie des valeurs que doit traduire la gamme des sanctions.

À cet égard, les palliatifs imaginés par le législateur, au fil du temps, dans une espèce de surenchère pour tenter, à l'égard de certains condamnés, de reculer le moment d'une sortie effective, n'ont fait qu'aggraver la situation, en brouillant encore plus le message par la multiplication des régimes différents, rendant plus illisible et confus que jamais cet ultime barreau de l'échelle des peines.

Parler ainsi de « perpétuité », c'est presque un abus de langage, parce qu'au regard du droit, la possibilité de mettre un terme à l'incarcération n'est jamais exclue :

- La loi prévoit, dans tous les cas, la possibilité de principe d'une libération conditionnelle, quand bien même elle est plus ou moins tardive, selon les hypothèses.

- Même quand une période de sûreté est prévue, pour faire obstacle, pendant un temps, à une telle sortie, il est toujours possible au tribunal de l'application des peines de réduire ou supprimer cette période, à un moment ou à un autre.

- De toute façon, le Président de la République, par l'exercice du droit de grâce, peut en commuant la peine, la transformer en peine à temps, et, dans ce cas, permettre l'application de toutes les mesures dites d'« individualisation » qui pourront déboucher sur une sortie. Possibilité qui découle de l'article 17 de la Constitution : il ne saurait donc exister en France de peine d'« élimination » définitive, et, toute évolution vers un renforcement de l'effectivité de la peine perpétuelle ne saurait faire échec à cette - très utile, au demeurant -, « soupape de sûreté ».

À cet égard, il faut rappeler que, pendant longtemps, la pratique était de procéder par étapes, en commençant par une commutation, quand le comportement en détention et les perspectives du condamné paraissaient suffisamment favorables, et, de n'envisager qu'ensuite, dans le cadre d'une peine à temps - en général de vingt ans, mais, en prenant en compte le temps déjà effectué pour le calcul du délai d'épreuve à la libération conditionnelle -, une éventuelle libération. Dès lors, en revanche, que la pratique des commutations est devenue plus restrictive, la pression a été plus forte pour l'obtention d'une libération conditionnelle, dont le délai théorique a longtemps été relativement court (15 ans, avec des réductions possibles à moins de 14 ans).

Il n'est déjà pas satisfaisant que puisse exister ainsi un tel divorce entre le mot et la chose, et, de fait, le sentiment s'est répandu dans l'opinion - quitte, même, à exagérer l'ampleur du phénomène -, d'un large déficit d'effectivité de la sanction suprême, ruineux pour son crédit, et, à travers elle, pour celui de tout le système dont elle est l'une des expressions les plus visibles et les plus denses, si marginale qu'elle soit statistiquement.

Mais, l'« empilage » successif de régimes particuliers a porté au comble l'indétermination du contenu et de la portée de la mesure : de fait, on est, à l'heure actuelle, par le biais d'une différenciation des périodes de sûreté, pendant lesquelles les principales mesures d'« individualisation », dont une sortie en libération conditionnelle, ne sont pas possibles

(article 123-23 du code pénal, et 720-2 du code de procédure pénale), en présence d'une complexe mosaïque de statuts :

1° Pour les condamnés sous l'empire des textes antérieurs à la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005, par survie de la loi pénale plus douce, en l'absence de période de sûreté, le délai d'épreuve pour une libération conditionnelle est de 15 ans ; délai, qui peut être abrégé par les réductions du délai d'épreuve d'un mois par année d'incarcération (20 jours pour un condamné en état de récidive légale), ce qui peut autoriser une libération aux alentours de 13 ans et 11 mois effectifs.

2° En l'absence de période de sûreté, soit parce non prévue par la loi, soit parce que non prononcée par la cour d'assises, une libération est possible à partir de 18 ans d'incarcération, mais, ce délai peut être diminué aux alentours de 16 ans et demi par les réductions du délai d'épreuve.

3° En cas de période de sûreté de plein droit, pour les infractions qui la prévoient expressément, sans circonstances aggravantes spéciales, une libération n'est pas possible avant 18 ans ; mais, la cour d'assises peut réduire ce délai, par décision spéciale, sans limites.

4° Dans le cas précédent, le délai minimum pourra être porté à 22 ans par la cour d'assises, par décision spéciale.

5° Dans le même cas, le délai est de 22 ans si le condamné est en état de récidive légale.

6° Dans les cas prévus au dernier alinéa de l'article 221-3 et de l'article 221-4 (circonstances aggravantes lorsque la victime est un mineur de quinze ans et que l'assassinat est précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie ou lorsque l'assassinat a été commis sur un magistrat, un fonctionnaire de la police nationale, un militaire de la gendarmerie, un membre du personnel de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, à l'occasion de l'exercice ou en raison de ses fonctions), la cour d'assises peut, par décision spéciale, supprimer toute possibilité de bénéfice des mesures de l'article 123-23 du code pénal, interdisant ainsi, notamment, toute libération conditionnelle.

7° Qu'elle soit de plein droit ou prononcée par décision spéciale, la période de sûreté peut être réduite ou supprimée par décision du tribunal de l'application des peines, en cas de « gages sérieux de réadaptation sociale » (article 720-4 du code de procédure pénale).

8° Dans le cas qui précède, si la cour d'assises, par décision spéciale a supprimé, dans les cas prévus au dernier alinéa de l'article 221-3 et de l'article 221-4, les mesures d' « individualisation », la période de sûreté ne pourra être levée qu'après 30 ans (et expertise sur l'état de dangerosité du condamné).

Qui plus est, cette incertitude de la sanction se double d'une incohérence possible par rapport aux peines à temps : alors que la peine perpétuelle est censée surplomber ces dernières, il est courant que, tant dans les textes que dans les faits, la durée effective d'une telle « perpétuité » soit inférieure à celle d'une peine à temps ; avec, en effet, des peines à temps de longue durée (20 ou 30 ans, voire, plus, en cas de récidive), même sans période de sûreté alourdie par décision spéciale de la juridiction, le minimum de la peine à temps à exécuter peut se trouver supérieur à celui de la peine étiquetée « perpétuelle ».

Dès lors qu'existe maintenant dans notre droit une peine à temps de très longue durée, 30 ans, la cour d'assises, qui dispose, en outre, de la faculté de moduler la durée de la période de sûreté, pour l'adapter à la gravité de l'acte comme à la dangerosité du condamné, il faut mieux marquer la différence, qui est de nature et pas seulement de degré, entre cette peine à temps et la perpétuité, sans confusion ni chevauchement.

Il faut donc simplifier et clarifier cette situation, en rendant tout son sens à la peine maximale.

Il convient dès lors de supprimer toute possibilité de libération conditionnelle, comme, d'une manière générale, des mesures visées à l'article 132-23 du code pénal, tant qu'un condamné exécute une peine de réclusion criminelle à perpétuité.

De ce fait, la possibilité d'une sortie supposera désormais une commutation préalable par grâce présidentielle ; dans ce cas, il est prévu l'application de plein droit d'une certaine durée de période de sûreté, en conservant les distinctions du droit actuel, pour les récidivistes ou les auteurs des crimes les plus graves visés aux articles 221-3 et 221-4 du code pénal, car, si la commutation ouvre une vocation pour le bénéficiaire d'une telle sortie, il doit être clair, dans l'esprit du condamné, qu'elle ne l'implique pas pour autant nécessairement ; en revanche, le temps effectué en détention, comme c'est le cas à l'heure actuelle, doit pouvoir compter pour le calcul de la période de sûreté, sans préjudice, de plus, pour le Président de la République, de la faculté inhérente au droit de grâce, de moduler cette période.

Dès lors, on peut attendre de cette réforme proposée depuis 2013 par la Droite forte, outre la considérable rupture symbolique qu'elle représente, en s'inscrivant contre toute une évolution contemporaine néfaste pour le crédit du système pénal, en accord avec les attentes profondes des citoyens, désorientés par l'incertitude des peines et en demande de repères forts :

– d'une part, une responsabilisation accrue des juridictions : mesurant désormais le fossé entre une peine à temps et une peine perpétuelle, elles pourront décider en pleine connaissance de cause ; il est courant, à cet égard, que les jurés s'interrogeant sur l'effectivité de la sanction, soient portés à des surenchères : cela n'aura plus lieu d'être ; en sorte que leur choix de la peine maximale sera d'autant plus significatif et réservé aux cas qui le méritent vraiment, restaurant une hiérarchie des peines en rapport avec la gradation des crimes ;

– d'autre part, une responsabilisation des condamnés : par la contradiction qu'il constitue en la matière - celle d'une peine s'affichant comme définitive, mais, laissant, en réalité, le champ ouvert à sa levée dans les mêmes conditions que n'importe quelle autre à terme défini -, le droit actuel n'incite pas le condamné à prendre la pleine mesure de la gravité de son acte, et, à intégrer pleinement les exigences de sa situation ; à cet égard, en soumettant la possibilité d'une sortie éventuelle à la condition préalable d'une commutation de peine, l'on rendra d'autant plus motivante, pour un bon comportement et des efforts sérieux de réinsertion, cette perspective : loin de « tuer l'espoir », la restriction des échappatoires à la sanction rendra celles qui subsisteront d'autant plus attractives.

Le chapitre 1^{er} a pour objet les modifications à intervenir dans le code pénal.

L'**article 1^{er}** modifie l'article 132-23, lequel pose les règles générales relatives à la période de sûreté, pour retirer de ses deuxième et troisième alinéas toute référence à la peine de réclusion criminelle, de manière à ce que ne subsiste que celle aux peines à temps.

Il ajoute un cinquième alinéa pour poser les règles relatives à la période de sûreté dans le cas d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité :

– Il dispose que la période s'applique à la totalité de la durée d'incarcération subie au titre de cette peine, soit, tant qu'il n'y a pas eu de commutation, sans que, ni la cour d'assises lors de son verdict, ni le

tribunal de l'application des peines ultérieurement, en application de l'article 720-4 du code de procédure pénale, puisse modifier cette durée.

- Il précise, en cas de commutation, la durée des périodes de sûreté attachées de plein droit - sauf si le décret de grâce en dispose autrement, pour réduire ou allonger ces durées - à la peine commuée : 30 ans dans le cas des circonstances aggravantes des articles 221-3 et 221-4, 22 ans si le condamné est en état de récidive légale, 18 ans dans les autres cas. Il s'agit là des durées actuellement prévues dans ces hypothèses, mais qui sont applicables à l'exécution de la peine perpétuelle : elles le seront à la peine résultant de la commutation, le temps déjà effectué étant, par définition, pris en compte.

L'**article 2** en tire les conséquences pour ce qui est du dernier alinéa de l'article 221-3, lequel prévoit, à l'heure actuelle, que, quand sont réunies les circonstances aggravantes spéciales qu'il définit, la cour d'assises peut, d'une part, porter la période de sûreté applicable à la peine de réclusion perpétuelle à 30 ans, ou, d'autre part, l'étendre à la durée de toute l'incarcération. Dès lors que cette extension est de plein droit, en vertu de l'article 1^{er} du présent projet, seule subsiste l'hypothèse précédente, mais, sans référence à la réclusion criminelle à perpétuité : elle vaudra pour les autres peines (peine de 30 ans de réclusion criminelle, ou, peines atteignant au moins cette durée par élévation de leur plafond du fait de récidive légale).

L'**article 3** procède de même pour le dernier alinéa de l'article 221-4, qui prévoit les mêmes circonstances aggravantes spéciales.

Le chapitre 2 a pour objet les modifications à intervenir dans le code de procédure pénale.

L'**article 4** modifie le second alinéa de l'article 720-2, lequel, à l'heure actuelle, fixe les conséquences, sur la période de sûreté, d'une commutation ou remise de peine par grâce présidentielle, pour ajouter, en début de texte, que c'est sous réserve des dispositions de l'article 132-23 du code pénal, afin que la peine perpétuelle soit exclue du champ de cet article, les dispositions la concernant en cas de grâce étant précisées par la nouvelle rédaction de l'article 132-23 du code pénal par l'article 1^{er} du présent projet.

L'**article 5** remplace les troisième et quatrième alinéas de l'article 720-4, lesquels, à l'heure actuelle, fixent les conditions dans lesquelles le tribunal de l'application des peines peut réduire ou supprimer

la période de sûreté dans le cas où la cour d'assises a décidé qu'aucune des mesures visées à l'article 132-23 du code pénal ne pourrait être attribuée à un condamné à la réclusion criminelle à perpétuité (circonstances aggravantes des articles 221-3 et 221-4 du code pénal) par un alinéa nouveau, qui tout en reprenant la condition d'une expertise préalable par un collège spécial, prévue au quatrième alinéa actuel, fixe à 30 ans la durée minimum de temps d'incarcération pendant lequel, sauf disposition différente du décret de grâce, un condamné à la réclusion criminelle à perpétuité dont la peine a été commuée ne peut bénéficier de cette faveur du tribunal de l'application des peines ; par cohérence avec les dispositions qui précèdent : pendant l'exécution de la peine perpétuelle, la disposition n'a, par définition, plus lieu d'être, puisque la période de sûreté, qui s'applique de plein droit à la peine pour la totalité de sa durée, ne peut être modifiée par le tribunal de l'exécution des peines ; ce n'est donc qu'après commutation que cela devient possible, mais, en conservant la durée de 30 ans déjà exigée à l'heure actuelle (le temps déjà accompli étant, par définition, pris en compte).

L'**article 6** supprime le neuvième alinéa de l'article 729, lequel, pour l'attribution de la libération conditionnelle, fixe le temps d'épreuve requis quand il s'agit d'une peine de réclusion criminelle à perpétuité : par cohérence avec les dispositions qui précèdent, qui excluent le bénéfice d'une telle mesure tant que le condamné exécute sa condamnation initiale.

L'**article 7** abroge l'article 729-1, lequel prévoit la possibilité de réductions du délai d'épreuve pour la libération conditionnelle en faveur d'un condamné à la réclusion criminelle à perpétuité : elles n'ont plus lieu d'être, par cohérence avec les dispositions qui précèdent, puisque l'attribution de la libération conditionnelle ne sera plus possible pendant l'exécution de cette peine.

L'**article 8** modifie l'article 730-2, qui fixe la compétence du tribunal de l'application des peines pour l'attribution de la libération conditionnelle, en l'assortissant de conditions particulières pour certaines catégories de détenus en raison de leur dangerosité, pour préciser, à l'égard d'un condamné à la réclusion criminelle à perpétuité, que ce n'est qu'après commutation ; par cohérence avec les dispositions qui précèdent, puisque la question ne se posera plus pour un condamné en cours d'exécution de sa peine perpétuelle.

L'**article 9** modifie le troisième alinéa de l'article 732, qui fixe, à l'heure actuelle, la durée des mesures d'assistance et de contrôle pour un

condamné à une peine perpétuelle en cours d'exécution, pour préciser, par cohérence avec ce qui précède, que ce n'est qu'après commutation, puisque la question ne se posera plus tant que l'exécution de la peine perpétuelle se poursuivra.

L'**article 10** prévoit l'application de la loi sur toute l'étendue du territoire de la République.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions modifiant le code pénal

Article 1^{er}

- ① L'article 132-23 du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) Après le mot : « peine », la fin de la première phrase est ainsi rédigée : « prononcée » ;
- ④ b) À la deuxième phrase, les mots : « ces durées » sont remplacés par les mots : « cette durée » et les mots : « ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, jusqu'à vingt-deux ans » sont supprimés.
- ⑤ 2° Après le mot : « prononcée », la fin de la dernière phrase du troisième alinéa est supprimée.
- ⑥ 3° Il est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « En cas de condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, la période de sûreté s'applique de plein droit à la totalité du temps d'incarcération devant être subi à ce titre, sans pouvoir être modifiée par la cour d'assises ni, ultérieurement, en application des dispositions de l'article 720-4 du code de procédure pénale, par le tribunal de l'application des peines. En cas de commutation de cette peine, à moins que le décret de grâce en dispose autrement, soit pour la réduire, soit pour l'allonger, la période de sûreté est égale à :
- ⑧ 1° Trente années dans les cas prévus au dernier alinéa de l'article 221-3 et de l'article 221-4 ;
- ⑨ 2° Vingt-deux années si le condamné est en état de récidive légale ;
- ⑩ 3° Dix-huit années dans les autres cas. »

Article 2

Après le mot : « spéciale », la fin du dernier alinéa de l'article 221-3 est ainsi rédigée : « porter la période de sûreté jusqu'à trente ans. »

Article 3

Après le mot : « spéciale », la fin de la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 221-4 du même code est ainsi rédigée : « porter la période de sûreté jusqu'à trente ans. »

CHAPITRE 2

Dispositions modifiant le code de procédure pénale

Article 4

Au début du second alinéa de l'article 720-2 du code de procédure pénale sont insérés les mots : « Sous réserve des dispositions de l'article 132-23 du code pénal, et, ».

Article 5

- ① Les troisième et quatrième alinéas de l'article 720-4 du même code sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Dans les cas prévus au dernier alinéa de l'article 221-3 et de l'article 221-4 du code pénal, en cas de commutation d'une peine de réclusion criminelle à perpétuité, les décisions prévues à l'alinéa précédent ne peuvent être rendues que si le condamné a subi une incarcération d'une durée au moins égale à trente ans, à moins qu'il en soit disposé autrement par le décret de grâce, soit pour réduire, soit pour allonger cette durée, et, dans tous les cas, après une expertise réalisée par un collège de trois experts médicaux inscrits sur la liste des experts agréés près la Cour de cassation qui se prononcent sur l'état de dangerosité du condamné. »

Article 6

Le neuvième alinéa de l'article 729 du même code est supprimé.

Article 7

L'article 729-1 du même code est abrogé.

Article 8

- ① L'article 730-2 du même code est ainsi modifié :
- ② Au premier alinéa de l'article 730-2 du même code, après le mot : « perpétuité » sont insérés les mots : « , après commutation, ».

Article 9

- ① Le troisième alinéa de l'article 732 du même code est ainsi rédigé :
- ② « Après commutation d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, la durée des mesures d'assistance et de contrôle est fixée pour une période qui ne peut être inférieure à cinq années, ni supérieure à dix années ».

CHAPITRE 3

Dispositions diverses

Article 10

La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.