



N° 3679

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2020.

PROPOSITION DE LOI

*visant à assurer l'effectivité de la sanction pénale par le rétablissement
des peines planchers pour les récidivistes,*

(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 Mesdames et Messieurs

Jean-Louis THIÉRIOT, Damien ABAD, Charles de la VERPILLIÈRE, Fabien DI FILIPPO, Gérard MENUÉL, Didier QUENTIN, Thibault BAZIN, Jacques CATTIN, Michel VIALAY, Patrick HETZEL, Constance LE GRIP, Fabrice BRUN, Jean-Claude BOUCHET, Bernard BROCHAND, Éric PAUGET, Robin REDA, Véronique LOUWAGIE, Robert THERRY, Bernard DEFLESSELLES, Bernard REYNÈS, Brigitte KUSTER, Marine BRENIER, Dino CINIERI, Ian BOUCARD, Annie GENEVARD, Bernard PERRUT, Bérengère POLETTI, Édith AUDIBERT, Michel HERBILLON, Stéphane VIRY, Vincent DESCOEUR, Jean-Luc REITZER, Martial SADDIER, Valérie BAZIN-MALGRAS, Pierre CORDIER, Alain RAMADIER, Mansour KAMARDINE, Olivier MARLEIX, Philippe GOSSELIN, Jean-Jacques GAULTIER, Laurence TRASTOUR-ISNART, Emmanuel MAQUET, Jean-François PARIGI, Raphaël SCHELLENBERGER, Sandrine BOËLLE, Julien DIVE, Michèle TABAROT, Philippe MEYER, Guillaume PELTIER, Nathalie SERRE, Valérie BEAUVAIS, Josiane CORNELOUP,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Une des premières missions de l'État est d'assurer la sécurité et de garantir l'ordre public. Cette protection que l'État offre au citoyen se trouve au fondement de notre pacte social, elle est une condition *sine qua non* de la légitimité de son autorité. Aussi, quand la justice pénale défaille, c'est le fondement de notre pacte social qui est déstabilisé, c'est la légitimité de nos institutions qui est mise à mal.

Or, depuis des années, la justice pénale de notre pays ne remplit plus pleinement son rôle. La multiplication des mesures permettant d'atténuer la peine – des mesures alternatives aux poursuites aux aménagements de peine en passant par la composition pénale et le sursis – décrédibilise totalement l'autorité judiciaire et détourne le juge pénal de sa mission initiale qui est d'appliquer le droit pénal.

Celle-ci devrait être de sanctionner les atteintes portées aux valeurs de la société avec une triple finalité : répressive, réparatrice et préventive. Répressive d'abord car la sanction est le signe qu'envoie la société à l'individu qui ne respecte pas de lui-même la règle commune afin de lui rappeler son caractère impératif. Réparatrice ensuite car le tort causé doit symboliquement être réparé par la sanction pénale au risque sinon de voir ressurgir la vengeance privée. On l'oublie trop souvent mais le renoncement au droit naturel de se faire justice soi-même repose sur la confiance que le citoyen fait à la justice pour rendre de justes sentences. Préventive enfin car le but ultime de la justice pénale est d'empêcher la commission des infractions dans le futur.

La peine d'emprisonnement est en cela une première réponse temporaire de prévention puisqu'en écartant de la société un individu pendant un temps déterminé, elle l'empêche momentanément de nuire. La durée de la peine a donc un impact immédiat sur la préservation de l'ordre public. La peine d'emprisonnement déploie un second effet préventif de plus long terme lorsque son prononcé a permis à l'individu de comprendre qu'il a enfreint la règle commune et qu'il ne doit pas réitérer cette erreur. La conversion intérieure de l'individu au respect du bien commun ne pouvant résulter que d'une démarche personnelle que les institutions peuvent certes accompagner mais ne peuvent pas contraindre, la peine doit être suffisamment sévère pour être crainte afin que l'individu trouve un intérêt personnel à vouloir l'éviter et qu'il décide pour son propre avantage de ne pas enfreindre la loi.

Il ne peut donc y avoir de prévention efficace sans une sévère mais juste répression. La certitude de la sanction, c'est le premier acte de prévention. Il nous faut assumer que la peine d'emprisonnement est, dans les cas déterminés par la loi, une juste punition qui doit être appliquée avec autant d'humanité que de sévérité pour déployer tous ses effets répressif, réparateur et préventif.

Au contraire, l'absence de prononcé d'une peine d'emprisonnement pourtant prévue par la loi discrédite l'autorité judiciaire et avec elle la figure de l'État. Du point de vue du potentiel délinquant ou criminel, le message reçu est que la loi pénale n'a qu'une valeur indicative et qu'il peut donc la transgresser sans craindre de sanction. Cela pose un problème de crédibilité de la justice pénale qui procure aux auteurs d'infractions un sentiment d'impunité et détruit par là toute velléité politique de prévention de la délinquance. Du point de vue du citoyen, le message reçu est que la justice se soucie plus du sort individuel d'un délinquant que de sanctionner l'infraction. Cela pose un réel problème de confiance du Peuple en l'autorité judiciaire pour rendre la justice en son nom, mettant en cause sa légitimité.

Il nous appartient en tant que législateur de restaurer à la fois cette confiance et la crédibilité de la justice pénale en restaurant le dispositif des peines dites « planchers » mis en place en 2007 par la loi Dati (loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs) et abrogé en 2014 par la réforme Taubira (loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales).

Contrairement aux affirmations des opposants aux peines planchers, l'application de peines minimales de privation de liberté pour les crimes et les délits commis en état de récidive légale ne méconnaît ni le principe de nécessité des peines « qui relève du pouvoir d'appréciation du législateur », ni le principe d'individualisation des peines « qui ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions » et qui « n'implique pas davantage que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction ». Ce sont là les termes mêmes de la décision du Conseil constitutionnel rendue précisément à l'occasion de l'examen de la loi DATI relative aux peines planchers (Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007).

Au demeurant, aucun principe n'est absolu. Le législateur se doit de concilier les divers principes constitutionnels y compris ceux qui semblent de prime abord s'opposer. Ainsi, l'application des principes de nécessité et

d'individualisation des peines ne peut être poussée à l'excès au risque de contrevenir au principe d'égalité devant la loi pénale qui découle de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen aux termes duquel « La loi est l'expression de la volonté générale. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. » Le système des peines planchers, en imposant au juge de prononcer un nombre minimal d'années de prison pour les récidivistes tout en lui laissant la possibilité d'y déroger exceptionnellement, constitue au contraire une application juste et équilibrée de ces divers principes.

Quant à l'argument du manque de places de prison régulièrement invoqué par les détracteurs des peines planchers, il met en lumière un réel problème qu'il appartient au Gouvernement de résoudre par la construction en urgence de nouveaux centres de détention, mais ne constitue en aucun cas un argument valable pour s'opposer au système des peines planchers. Le manque de moyens de la justice est effet un élément sans rapport avec les circonstances de l'infraction, sa gravité ou la personnalité de son auteur. En fondant sa décision sur les chiffres de la population carcérale du moment, un juge contreviendrait totalement au principe d'individualisation des peines, celui-là même dont les pourfendeurs des peines plancher se prévalent pour discréditer les peines planchers. Une telle substitution de la rationalité du choix de la sanction à une forme de hasard ou d'aléa serait également totalement incompatible avec le principe d'égalité de tous devant la loi pénale.

Un dernier argument avancé est que la prison serait « l'école du crime ». En ce qui concerne l'application de peines planchers à des récidivistes, l'argument est infondé. Il faudrait beaucoup de mauvaise foi pour imputer à la prison la raison d'une récidive d'un délinquant laissé en liberté ! Lorsqu'une première infraction qui n'a pas été punie d'une peine d'emprisonnement est suivie d'une seconde infraction identique ou assimilée, c'est au contraire la preuve que la liberté laissée au délinquant à l'issue de sa première condamnation n'a pas été comprise comme une possibilité de réinsertion et de retour sur la voie de la légalité mais comme l'opportunité de commettre à nouveau une infraction. Il ne s'agit donc plus d'une erreur de parcours, mais d'un comportement délictuel délibéré, « *Errare humanum est, perseverare diabolicum* ». Une peine à la fois symboliquement et concrètement plus sévère que la précédente est dès lors indispensable pour sanctionner l'auteur d'un acte qui ne peut ignorer que celui-ci est répréhensible ayant déjà été condamné pour une infraction identique ou similaire. La peine de prison a là un caractère éminemment pédagogique que nulle autre peine ne peut compenser.

La peine de prison a également pour la société une vertu curative immédiate : 95 % des infractions sont commises par seulement 5 % des personnes condamnées. Ainsi, l'application d'un seuil minimum d'années d'emprisonnement aux individus en état de récidive légale permet de rétablir temporairement l'ordre public en incarcérant un nombre minime de délinquants. Les peines planchers pour les individus en état de récidive légale sont donc des peines évidemment et strictement nécessaires au rétablissement au moins temporaire de l'ordre public. En outre, ce chiffre doit également nous faire relativiser l'augmentation potentielle de la population carcérale du fait de l'application de peines planchers aux récidivistes.

Pour l'ensemble des raisons sus-évoquées, la présente proposition de loi entend rétablir le système des peines planchers à l'égard des récidivistes. Prenant en compte les arguments de la surpopulation carcérale et de la prison « école du crime », elle écarte dans un premier temps l'application de ces planchers aux primo-délinquants le temps que se construisent de nouveaux centres de détention permettant d'isoler les primo-délinquants des délinquants « professionnels ». Une fois ces constructions effectuées, il conviendra à terme de proposer une nouvelle loi étendant le principe des peines planchers aux primo-délinquants afin d'enrayer dès l'origine le cercle vicieux de la délinquance.

S'agissant du quantum des peines planchers, la proposition de loi reprend les seuils minimaux prévus pour les récidivistes par la loi Dati, à savoir :

- Un an, si le délit est puni de trois ans d'emprisonnement ;
- Deux ans, si le délit est puni de cinq ans d'emprisonnement ;
- Trois ans, si le délit est puni de sept ans d'emprisonnement ;
- Quatre ans, si le délit est puni de dix ans d'emprisonnement
- Cinq ans, si le crime est puni de quinze ans de réclusion ou de détention ;
- Sept ans, si le crime est puni de vingt ans de réclusion ou de détention ;
- Dix ans, si le crime est puni de trente ans de réclusion ou de détention ;

– Quinze ans, si le crime est puni de la réclusion ou de la détention à perpétuité.

Dans la mesure où l’auteur d’une infraction en état de récidive légale est passible d’une peine dont le quantum initial du délit ou du crime est doublé (et même portée à perpétuité pour les crimes punis de vingt ou trente ans de réclusion ou de détention criminelle), les seuils proposés laissent ainsi une conséquente marge de manœuvre au juge pour fixer la durée de la peine. Ainsi, pour un prévenu en état de récidive légale à raison d’un délit puni de trois ans d’emprisonnement, le juge pourra fixer une durée de peine d’emprisonnement entre un et six ans.

La présente proposition de loi maintient par ailleurs la possibilité pour le juge de fixer des durées de peines inférieures aux seuils planchers en considération « des circonstances de l’infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d’insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci » et s’agissant des multirécidivistes, « si l’accusé présente des garanties exceptionnelles d’insertion ou de réinsertion ».

Ces deux variables de modulation de la durée de la peine satisfont déjà amplement le principe d’individualisation des peines « qui ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions » de sorte qu’il n’est pas nécessaire de prévoir des modalités supplémentaires d’ajustement de la peine.

Ainsi, contrairement au dispositif en vigueur entre 2007 et 2014, la présente proposition de loi exclut la possibilité laissée au juge de fixer « une peine autre que l’emprisonnement en considération des circonstances de l’infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d’insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci ». Une telle disposition fait en effet perdre en lisibilité et en efficacité le système général mis en place. La certitude *a priori* et l’accomplissement *a posteriori* d’une peine d’emprisonnement même minimale, sont deux conditions *sine qua non* du succès de l’objectif préventif de ce nouveau texte.

Pour ces mêmes raisons, le dispositif retenu par la présente proposition de loi entend exclure la possibilité pour le juge d’assortir jusqu’au seuil plancher la peine de prison d’un sursis simple, d’un sursis avec mise à l’épreuve ou encore du nouveau sursis probatoire. En effet, sous l’empire de la législation de 2007, « *selon les données communiquées par le ministère de la justice, les condamnations pour des délits punis de moins de cinq ans d’emprisonnement, prononcées avec des peines planchers, ont, dans les deux tiers des cas, été assorties d’un sursis avec mise à l’épreuve,*

total ou partiel, compensant l'application d'une peine minimale <ce qui> a contribué à discréditer le dispositif en donnant le sentiment qu'il manquait son objectif» (Rapport n° 331 de M. François Pillet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 janvier 2017 suite à l'examen de la proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale du 15 novembre 2016). Le prononcé d'une peine ferme pallie ainsi un point discutable de la rédaction de 2007 et redonne cohérence au dispositif.

Anticipant la tentation du juge de se replier dès lors sur les possibilités d'aménagement de peine pour contourner l'interdiction d'assortir celle-ci d'un sursis, le présent texte précise que pour la durée égale au seuil plancher, la peine ne peut faire l'objet des aménagements prévus par le code pénal, aussi bien *ab initio* qu'en cours d'exécution. Assimilant la durée en deçà du plancher à une période de sûreté, la proposition de loi interdit ainsi au juge de faire application pour cette période des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle.

Enfin, le texte précise que ces peines planchers sont applicables aux jeunes majeurs et aux mineurs de plus de 16 ans qui se trouvent en état de récidive légale pour des faits commis depuis leurs 16 ans révolus. Le texte assume qu'un individu qui a commis deux infractions tombant sous le coup de la récidive légale depuis ses 16 ans soit traité à l'égal d'un majeur. Un mineur de plus de 16 ans ou un jeune majeur récidiviste ne sont plus dans l'erreur que l'insouciance de la jeunesse pourrait excuser mais débutent manifestement un parcours de délinquance qu'il convient d'interrompre au plus vite. De par sa symbolique et sa dureté, la peine de prison est la seule peine susceptible de redresser efficacement un jeune qui a quitté le chemin de la légalité. Toute autre peine ancrerait dans l'esprit de ces jeunes l'idée du laxisme de notre justice et l'impunité qui en résulte.

Tel est l'objet des deux articles de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° L'article 132-18-1 est ainsi rétabli :
- ③ « *Art. 132-18-1. - I. - Pour les crimes commis en état de récidive légale, la peine d'emprisonnement, de réclusion ou de détention ne peut être inférieure aux seuils suivants :*
- ④ « 1° Cinq ans, si le crime est puni de quinze ans de réclusion ou de détention ;
- ⑤ « 2° Sept ans, si le crime est puni de vingt ans de réclusion ou de détention ;
- ⑥ « 3° Dix ans, si le crime est puni de trente ans de réclusion ou de détention ;
- ⑦ « 4° Quinze ans, si le crime est puni de la réclusion ou de la détention à perpétuité.
- ⑧ « Toutefois, la juridiction peut prononcer une peine inférieure à ces seuils en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci.
- ⑨ « Lorsqu'un crime est commis une nouvelle fois en état de récidive légale, la juridiction ne peut prononcer une peine inférieure à ces seuils que si l'accusé présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.
- ⑩ « En tous les cas, pour la durée de la peine inférieure ou égale aux seuils fixés au second alinéa du présent article, la peine de réclusion ou de détention prononcée ne peut être assortie ni du sursis simple, ni du sursis avec mise à l'épreuve, ni du sursis probatoire.
- ⑪ « Le condamné ne peut non plus bénéficier pour tout ou partie de la durée de la peine inférieure ou égale aux seuils fixés au deuxième alinéa du présent article des dispositions concernant la suspension ou le

fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle.

- ⑫ « Les dispositions du présent article sont applicables aux mineurs âgés de plus de 16 ans révolus et aux majeurs qui se trouvent en état de récidive légale pour des faits commis depuis leurs 16 ans révolus.
- ⑬ 2° L'article 132-19-1 est ainsi rétabli :
- ⑭ « *Art. 132-19-1.* Pour les délits commis en état de récidive légale, la peine d'emprisonnement ne peut être inférieure aux seuils suivants :
- ⑮ « 1° Un an, si le délit est puni de trois ans d'emprisonnement ;
- ⑯ « 2° Deux ans, si le délit est puni de cinq ans d'emprisonnement ;
- ⑰ « 3° Trois ans, si le délit est puni de sept ans d'emprisonnement ;
- ⑱ « 4° Quatre ans, si le délit est puni de dix ans d'emprisonnement.
- ⑲ « Toutefois, la juridiction peut prononcer, par une décision spécialement motivée, une peine inférieure à ces seuils en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci.
- ⑳ « Par décision spécialement motivée, la juridiction peut toutefois prononcer une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure aux seuils prévus au présent article si le prévenu présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.
- ㉑ « En tous les cas, pour la durée de la peine inférieure ou égale aux seuils fixés au second alinéa du présent article, la peine d'emprisonnement prononcée ne peut être assortie ni du sursis simple, ni du sursis avec mise à l'épreuve, ni du sursis probatoire.
- ㉒ « Le condamné ne peut bénéficier pour tout ou partie de la durée de la peine inférieure ou égale aux seuils fixés au deuxième alinéa du présent article des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle.
- ㉓ « Les dispositions du présent article ne sont pas exclusives d'une peine d'amende et d'une ou plusieurs peines complémentaires.

- ④ « Les dispositions du présent article sont applicables aux mineurs âgés de plus de 16 ans révolus et aux majeurs qui se trouvent en état de récidive légale pour des faits commis depuis leurs 16 ans révolus. »
- ⑤ 3° Le deuxième alinéa de l'article 132-41 est supprimée.

Article 2

La première phrase du premier alinéa de l'article 362 du code de procédure pénale est complétée par les mots : « , ainsi que, si les faits ont été commis en état de récidive légale, du I et, le cas échéant, du II de l'article 132-18-1 du même code ».

