

**Proposition de loi visant à étendre le champ d'application de la
de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité aux cas de
condamnation pour des violences aggravées ayant entraîné une
incapacité temporaire (n° 759)**

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure,

Mme Aurore Bergé

28 février 2023

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. 131-26-2 du code pénal)

**Peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité
pour les condamnations en raison de violences aggravées ayant entraîné
une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours
ou n'ayant entraîné aucune incapacité**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit de rendre obligatoire la peine complémentaire d'inéligibilité en cas de condamnation pour des violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours, ou n'ayant entraîné aucune incapacité, lorsqu'elles sont commises dans certaines circonstances aggravantes prévues à l'article 222-13 du code pénal.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Créé en 2017 par la loi pour la confiance dans la vie politique ⁽¹⁾, l'article 131-26-2 du code pénal a été complété en 2022 par la loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure ⁽²⁾, afin d'inclure dans la liste des infractions visées par la peine complémentaire d'inéligibilité obligatoire le délit relatif aux violences commises à l'encontre des forces de sécurité intérieure, qu'elles aient entraîné ou non une incapacité totale de travail ⁽³⁾.

(1) Article 1^{er} de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

(2) Article 10 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

(3) Délit prévu à l'article 222-14-5 du code pénal.

1. L'état du droit

a. Le développement de peines complémentaires obligatoires d'inéligibilité

● En matière pénale, l'inéligibilité peut être prononcée en tant que **peine complémentaire d'interdiction des droits civiques, civils et de famille** prévue à l'**article 131-26 du code pénal**. À ce titre, elle emporte avec elle l'interdiction d'exercer une fonction publique ⁽¹⁾.

L'inéligibilité ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour un crime et de cinq ans pour un délit ⁽²⁾. Depuis 2013 ⁽³⁾, lorsque la personne condamnée exerce, au moment des faits, une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public, cette peine peut être prononcée pour un maximum de dix ans, dans les cas prévus par la loi, y compris en cas de condamnation pour un délit ⁽⁴⁾.

● En 2016, la **loi « Sapin II »** ⁽⁵⁾, en modifiant les articles 432-17 et 433-22 du code pénal, a transformé la peine complémentaire d'inéligibilité, jusqu'alors facultative, en **peine obligatoire** en cas de condamnation pour **manquement au devoir de probité** ou pour **corruption active et trafic d'influence** commis par des particuliers.

Jusqu'alors facultatif, laissé à l'appréciation de la juridiction, le prononcé de la peine complémentaire d'inéligibilité est ainsi devenu obligatoire pour ces infractions. Ce caractère obligatoire n'en faisait toutefois pas une peine automatique, dans la mesure où **la juridiction conservait la possibilité, par une décision spécialement motivée, de ne pas prononcer cette peine**, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

INFRACTIONS CONCERNEES PAR LA PEINE COMPLEMENTAIRE OBLIGATOIRE D'INÉLIGIBILITÉ SELON LE DISPOSITIF ISSU DE LA LOI « SAPIN II »

Place du dispositif	Infraction	Article de l'infraction
432-17 du code pénal	concussion	article 432-10 du code pénal
432-17	corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique	articles 432-11 à 432-11-1 du code pénal
432-17	prise illégale d'intérêt	articles 432-12 à 432-13 du code pénal
432-17	atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession	article 432-14 du code pénal
432-17	soustraction et détournement de biens	articles 432-15 et 432-16 du code pénal
433-22 du code pénal	corruption active et trafic d'influence commis par les particuliers	articles 433-1 et 433-2 du code pénal

(1) Dernier alinéa de l'article 131-26 du code pénal.

(2) Alinéa 7 du même article.

(3) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(4) Article 131-26-1 du même code.

(5) Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

● En 2017, la loi pour la confiance dans la vie politique ⁽¹⁾ a procédé à une importante **extension du périmètre des infractions concernées par la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité**, dorénavant rassemblées au sein d'un nouvel article 131-26-2.

En sus des délits visés par la loi « Sapin II », sont désormais inclus l'intégralité des **crimes**, ainsi que **certains délits d'une particulière gravité** et ceux qui relèvent d'une **atteinte à la confiance publique** ou au **bon fonctionnement du système électoral**.

Par cet élargissement, le législateur visait à sanctionner d'une inéligibilité les auteurs de certaines infractions pénales mettant en doute leur aptitude à investir un mandat électif avec honnêteté et dignité.

**NOUVEAUX DELITS CONCERNÉS PAR LA PEINE COMPLEMENTAIRE OBLIGATOIRE
D'INÉLIGIBILITÉ SELON LE DISPOSITIF DE
LA LOI POUR LA CONFIANCE DANS LA VIE POLITIQUE**

Alinéa de l'article 131-26-2	Infraction	Article de l'infraction
1°	certaines actes de violences	articles 222-9, 222-11, 222-12, 222-14, 222-14-1, 222-14-4, 222-14-5 ⁽²⁾ , 222-15, 222-15-1 du code pénal
1°	agressions sexuelles	articles 222-27 à 222-31-2 du code pénal
1°	exhibition sexuelle	article 222-32 du code pénal
1°	harcèlement sexuel	article 222-33 du code pénal
1°	harcèlement moral	article 222-33-2 à 222-33-2-2 du code pénal
2°	discriminations	articles 225-1 à 225-2 du code pénal
3°	escroquerie (et son recel ou son blanchiment)	articles 313-1 et 313-2 du code pénal
3°	abus de confiance (et son recel ou son blanchiment)	articles 314-1 à 314-3 du code pénal
4°	actes de terrorisme	articles 421-1 à 421-8 du code pénal
5°	certaines entraves à l'exercice de la justice ou atteintes à l'autorité de la justice pénale	articles 434-9, 434-9-1 et 434-43-1 du code pénal
5°	corruption et trafic d'influence passifs et actifs (et son recel ou son blanchiment)	articles 435-1 à 435-10 du code pénal
5°	corruption passive et active des personnes n'exerçant pas une fonction publique (et son recel ou son blanchiment)	articles 445-1 à 445-2-1 du code pénal
6°	certaines faux	articles 441-2 à 441-6
7°	certaines actes de fraude électorale	articles L. 86 à L. 88-1, L. 91 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 du code électoral
8°	certaines actes de fraude fiscale	articles 1741 et 1743 du code général des impôts
9°	atteintes à la transparence des marchés (et leur recel ou leur blanchiment)	articles L. 465-1 à L. 465-3-3 du code monétaire et financier
10°	abus de biens sociaux (et leur recel ou leur blanchiment)	articles L. 241-3 et L. 242-6 du code de commerce
11° et 12°	manquements aux obligations en matière de financement politique	articles L. 113-1 et LO 135-1 du code électoral et articles 11-5 et 26 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique
14°	association de malfaiteurs en lien avec les infractions concernées par cet article	article 450-1 du code pénal

(1) Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

(2) L'article 222-14-5 a été intégré à l'article 131-26-2 lors de sa création en 2022 par la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

b. La position du Conseil constitutionnel sur les peines complémentaires obligatoires

● Le Conseil constitutionnel exclut les peines accessoires obligatoires en s'appuyant sur deux principes constitutionnels découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : le principe de **nécessité des peines** et celui d'**individualisation des peines**.

S'agissant plus spécifiquement de la peine complémentaire d'inéligibilité, le Conseil constitutionnel a jugé que :

– « **le principe de nécessité des peines** implique que l'incapacité d'exercer une fonction publique élective ne peut être appliquée **que si le juge l'a expressément prononcée**, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce » ⁽¹⁾ ;

– « **le principe d'individualisation des peines** (...) implique que la peine emportant l'interdiction d'être inscrit sur une liste électorale et l'incapacité d'exercer une fonction publique élective qui en résulte ne puisse être appliquée **que si le juge l'a expressément prononcée**, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce » ⁽²⁾.

Se fondant sur ces deux principes, le Conseil a donc jugé inconstitutionnel l'article L. 7 du code électoral qui impliquait l'inéligibilité automatique et non modulable dans le cas de certaines condamnations ⁽³⁾. Le commentaire de cette décision précise que « *le Conseil constitutionnel juge qu'une peine est prononcée par une juridiction de jugement et suppose une appréciation de la culpabilité. Le critère de la peine est donc sa finalité répressive. Ainsi, les incapacités constituent des peines si elles sont l'accessoire de cette peine, mais elles n'en sont pas si elles sont édictées seulement pour garantir la moralité d'une profession* ».

Or, la radiation prévue par l'article L. 7 n'était pas une simple mesure de sûreté destinée à "moraliser" le monde politique. Elle avait été conçue comme une punition et son but était répressif. Elle était liée au jugement d'une juridiction de jugement et à l'appréciation de la culpabilité de l'intéressé. Par ailleurs, elle ne pouvait être assimilée à une interdiction professionnelle, l'exercice d'un mandat électif n'étant pas assimilable à l'exercice d'une profession » ⁽⁴⁾.

(1) Conseil constitutionnel, Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, cons. 41.

(2) Conseil constitutionnel, Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, M. Stéphane A et autres.

(3) Idem.

(4) Commentaire de la décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, M. Stéphane A. et autres, in Les Cahiers du conseil constitutionnel, Cahier n° 29.

● Le commentaire d'une décision QPC de 2015 portant sur les débits de boissons ne respectant pas les conditions légales d'ouverture a apporté plusieurs précisions sur l'appréciation des peines complémentaires obligatoires par le Conseil constitutionnel :

« Il n'y a pas d'interdiction de principe des peines obligatoires. Le Conseil subordonne leur conformité au principe d'individualisation des peines en se fondant sur un faisceau d'indices :

*– la **possibilité de modulation des peines** en fonction de la gravité des comportements reprochés au justiciable (le juge a-t-il la faculté de faire varier la peine ou la loi instaure-t-elle elle-même une modulation ?) ;*

*– l'existence d'un **lien entre la peine obligatoire en cause et le comportement réprimé** (l'absence de lien rend plus nécessaire le pouvoir d'individualisation du juge) ;*

*– la possibilité – consécutive – pour le juge d'exercer son plein contrôle quant aux faits et à leur qualification et ainsi, de **proportionner la peine à la gravité des comportements reprochés au justiciable** ;*

*– la **sévérité de la peine** (plus la peine est sévère, plus l'exigence d'individualisation est forte) ;*

*– la **gravité des faits ou les antécédents de leur auteur**, qui peuvent atténuer le contrôle de l'exigence d'individualisation. »⁽¹⁾.*

● S'il n'a pas été amené à se prononcer sur l'article 19 de la loi « Sapin II », **le Conseil constitutionnel a, par la suite, validé la conformité à la Constitution de l'article 131-26-2** créé par la loi de 2017⁽²⁾. Il a ainsi écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'individualisation des peines, se fondant sur deux éléments :

*– en vue de renforcer « **l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants** », le législateur a retenu dans ce dispositif « **l'ensemble des crimes et certains délits d'une particulière gravité** » et « **des délits révélant des manquements à l'exigence de probité ou portant atteinte à la confiance publique ou au bon fonctionnement du système électoral** » ;*

*– en outre, « la peine d'inéligibilité doit être **prononcée expressément par le juge**, à qui il revient d'en **moduler la durée** » et celui-ci conserve la possibilité de ne pas prononcer cette peine complémentaire « **en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur** ».*

(1) Commentaire de la décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, M. Abdullah N.

(2) À l'exception du 13° du II de l'article 131-26-2, qui incluait dans la liste des infractions concernées par cette peine complémentaire obligatoire certains délits de presse. Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agissait là d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression. Le 13° a donc été censuré.

Il a toutefois émis une **réserve** et précisé que **la peine complémentaire obligatoire prévue à l'article 131-26-2 ne pouvait entraîner de plein droit l'interdiction ou l'incapacité d'exercer une fonction publique** prévues au dernier alinéa de l'article 131-26, car il en résulterait « *une méconnaissance du principe de proportionnalité des peines* » ⁽¹⁾.

Les inéligibilités prononcées en application de l'article 131-26-2 n'emportent donc pas avec elles d'interdiction d'exercer une fonction publique. Selon Pauline Bonnacarrère, vice-présidente du tribunal judiciaire de Paris, cette interdiction ne pourra alors être prononcée par le juge que si le code pénal prévoit que l'auteur de l'infraction encoure la peine complémentaire d'interdiction d'exercer une fonction publique ⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

Le présent article complète l'**article 131-26-2 du code pénal** afin d'intégrer les **violences** ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours, ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail, lorsqu'elles sont commises dans certaines circonstances aggravantes prévues à l'**article 222-13** du même code.

a. Les infractions visées : les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail

En l'état du droit, toutes les infractions prévues au paragraphe du code pénal traitant des violences ⁽³⁾ sont comprises dans le dispositif de l'article 131-26-2, à l'exception de trois d'entre elles :

– les violences aggravées ayant entraîné peu ou pas d'ITT, qui sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ⁽⁴⁾ ;

– les appels malveillants, qui sont punis d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ⁽⁵⁾ ;

– la participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires, qui est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ⁽⁶⁾.

(1) Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017.

(2) Peine complémentaire prévue à l'article 131-27 du code pénal.

(3) Paragraphe 2, de la section 1 du chapitre II du Titre II du Livre II du code pénal.

(4) Article 222-13 du code pénal.

(5) Article 222-16 du même code.

(6) Article 222-14-2 du même code.

**DELITS DE VIOLENCES ACTUELLEMENT CONCERNÉS PAR LA PEINE COMPLEMENTAIRE
OBLIGATOIRE D'INÉLIGIBILITÉ**

Infraction	Article code pénal	Peines encourues
violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente	222-9	dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende.
violences ayant entraîné une ITT pendant plus de huit jours	222-11	trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
violences aggravées ayant entraîné une ITT pendant plus de huit jours	222-12	cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
violences habituelles sur un mineur de quinze ans ou sur une personne vulnérable	222-14	de cinq ans d'emprisonnement à trente ans de réclusion et de 75 000 à 150 000 euros d'amende selon les conséquences des violences
violences en bande organisée ou avec guet-apens sur un dépositaire de l'autorité publique, un sapeur-pompier ou un agent des transports	222-14-1	de dix ans d'emprisonnement à trente ans de réclusion et 150 000 euros d'amende selon les conséquences des violences
manœuvres dolosives en vue de conduire une personne à l'étranger dans le but de la contraindre à contracter un mariage ou à conclure une union	222-14-4	trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende
violences avec ou sans ITT sur un membre des forces de l'ordre, un garde champêtre, un agent des douanes, un sapeur-pompier, un agent de l'administration pénitentiaire (ou un de leur proche) dans l'exercice ou du fait de ses fonctions et lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur	222-14-5	de cinq à dix ans d'emprisonnement et de 75 000 à 150 000 euros d'amende selon les circonstances et les conséquences des violences
administration de substances nuisibles ayant porté atteinte à l'intégrité physique ou psychique d'autrui	222-15	de trois ans d'emprisonnement à vingt ans de réclusion criminelle selon les circonstances et les conséquences de l'infraction
embuscade	222-15-1	cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende ; sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende si commise en réunion

La présente proposition de loi entend donc inclure dans cette liste des infractions de violences sanctionnées par une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité les violences aggravées prévues à l'article 222-13. Celui-ci vise 23 circonstances dépendant de la qualité de la victime, de celle de l'auteur ou de son intention, des lieux ou des modalités de commission des violences.

CIRCONSTANCES AGGRAVANTES PRÉVUES A L'ARTICLE 222-13 DU CODE PÉNAL

Position à l'article 222-13	Circonstances aggravantes
1°	Sur un mineur de quinze ans
2°	Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur
3°	Sur un ascendant légitime ou naturel ou sur les pères ou mère adoptifs
4°	Sur un magistrat, un juré, un avocat, un officier public ou ministériel, un membre ou un agent de la Cour pénale internationale, une personne dépositaire de l'autorité publique autre que celles mentionnées à l'article 222-14-5, un gardien d'immeuble, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur

4° bis A	Sur une personne exerçant une activité privée de sécurité mentionnée aux articles L. 611-1 ou L. 621-1 du code de la sécurité intérieure dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur
4° bis	Sur un enseignant ou tout membre du personnel scolaire, sur un agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs ou toute personne chargée d'une mission de service public, ainsi que sur un professionnel de santé, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur
4° ter	Sur le conjoint, les ascendants ou les descendants en ligne directe ou sur toute autre personne vivant habituellement au domicile des personnes mentionnées aux 4°, 4° bis A et 4° bis, en raison des fonctions exercées par ces dernières
5°	Sur un témoin, une victime ou une partie civile, soit pour l'empêcher de dénoncer les faits, de porter plainte ou de déposer en justice, soit en raison de sa dénonciation ou de sa plainte, soit à cause de sa déposition devant une juridiction nationale ou devant la Cour pénale internationale
5° bis	A raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée
5° ter	A raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre vraie ou supposée de la victime
5° quater	Sur une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, si les faits sont commis dans l'exercice de cette activité
6°	Par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité
6° bis	Contre une personne, en raison de son refus de contracter un mariage ou de conclure une union ou afin de la contraindre à contracter un mariage ou à conclure une union
7°	Par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission
7° bis	Par une personne exerçant une activité privée de sécurité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission
8°	Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice
9°	Avec préméditation ou avec guet-apens
10°	Avec usage ou menace d'une arme
11°	Dans les établissements d'enseignement ou d'éducation ou à leurs abords lors des entrées ou sorties des élèves ou du public
12°	Par un majeur agissant avec l'aide ou l'assistance d'un mineur
13°	Dans un moyen de transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs
14°	Par une personne agissant en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants
15°	Par une personne dissimulant volontairement en tout ou partie son visage afin de ne pas être identifiée.

b. Une exigence accrue de probité

Intégrant à l'article 131-26-2 du code pénal toutes les infractions du paragraphe relatif aux violences qui sont punies de trois ans d'emprisonnement ou plus, la réforme de 2017 a laissé de côté les violences aggravées ayant entraîné peu ou pas d'incapacité temporaire qui sont pourtant elles aussi sanctionnées de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Cette exception semble d'autant moins justifiée que ces violences commises dans les circonstances aggravantes visées à l'article 222-13 traduisent des comportements délictuels manifestement incompatibles avec les valeurs de la République et donc avec l'exercice d'un mandat électif. Par exemple, les violences envers les enfants, les conjoints, les personnes vulnérables, les personnes en situation de handicap ou encore les violences à caractère raciste ou commises à

raison de l'orientation sexuelle entrent directement en contradiction avec le devoir d'exemplarité et de dignité des élus.

L'exigence d'éthique que les Français expriment envers leurs élus et ceux qui aspirent à le devenir n'a cessé de se renforcer. Elle est légitime et le législateur se doit d'y répondre en posant des règles claires qui en fixent le cadre. Dans la continuité des évolutions votées dès 2017 par le législateur et dans une démarche générale de dignité et de responsabilité de la vie publique, la présente proposition de loi vise ainsi à compléter les exigences en matière de probité et d'exemplarité des élus et futurs élus de la République.

*

* *