

**Proposition de loi visant à instaurer des peines planchers pour les crimes et délits commis contre les membres de la force publique et les pompiers  
(n° 1410)**

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure,  
Mme. Brigitte Barèges

Lundi 16 juin 2025

**COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI**

*Article unique*

(art. 132-18-1 [rétabli], 132-1 9 et 132-19-1 [rétabli] du code pénal, art.464-2 [abrogé] du code de procédure pénale)

**Instauration de peines minimales de privation de liberté pour les crimes et délits commis contre certaines personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

● L'article unique de la proposition de loi instaure des seuils minimaux de peines de réclusion, de détention ou d'emprisonnement pour les crimes et les délits commis à l'encontre de certaines personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public (à savoir les gendarmes, les policiers, les agents de police municipale, les militaires, les sapeurs-pompiers, les agents des douanes, les agents de l'administration pénitentiaire et les gardes champêtres).

La juridiction peut toutefois déroger à ces seuils minimaux et prononcer une peine inférieure par une décision spécialement motivée, soit en tenant compte des circonstances de l'infraction ainsi que de la personnalité de son auteur, soit, en cas d'infractions commises en état de récidive légale, si le condamné présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.

● Par cohérence, le présent article supprime certaines dispositions de l'article 132-19 du code pénal qui prévoient :

– le principe selon lequel une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée qu'en dernier recours,

– la mise en œuvre de mesures d'aménagement lorsque la peine prononcée est inférieure ou égale à un an d'emprisonnement ferme,

– ainsi que l’exigence de motivation renforcée en cas de condamnation à une peine d’emprisonnement ferme.

● Enfin, l’article unique de la présente proposition de loi abroge l’article 464-2 du code de procédure pénale, qui précise les modalités d’aménagement de la peine d’emprisonnement ferme prononcée par le tribunal correctionnel et définit les obligations de motivation y afférentes.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi du 15 août 2014 relative à l’individualisation des peines et renforçant l’efficacité des sanctions pénales a supprimé les peines planchers introduites en 2007 en cas de récidive légale et en 2011 pour certaines infractions commises par des primo-délinquants.

## **I. L’ÉTAT DU DROIT**

Le code pénal de 1791 avait instauré une fixité des peines, corollaire du principe de légalité des incriminations et des peines, n’octroyant aucune liberté d’appréciation aux juges, et ce pour se prémunir de l’arbitraire dans la modulation de la sanction. Le code pénal de 1810 abandonna toutefois cette conception rigide du principe de légalité et institua, le premier, des peines planchers, en déterminant une fourchette légale des peines par la fixation d’un quantum minimal et d’un quantum maximal encouru <sup>(1)</sup>.

Le code pénal de 1994 a supprimé ces peines minimales en consacrant le principe d’individualisation des peines. Ainsi, **ce code ne détermine qu’un quantum maximum de peine encouru** en laissant toute latitude au juge pour moduler la sanction.

Formulé à l’article 132-1 du code pénal, le principe d’individualisation impose au juge de déterminer « *la nature, le quantum et le régime des peines prononcées en fonction des circonstances de l’infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale* », dans le respect des finalités assignées par la loi à la peine.

### **1. Les fonctions de la peine**

L’**individualisation de la peine** telle qu’elle est consacrée par le code pénal s’effectue conformément aux finalités et aux fonctions de la peine.

Ces fonctions sont définies à l’article 130-1 du code pénal qui dispose : « *afin d’assurer la **protection de la société**, de **prévenir la commission de nouvelles***

---

(1) Voir notamment « Rétablir des peines planchers : un faux remède aux maux de notre système pénal », Antoine Ory, article paru dans la *Semaine Juridique Edition Générale* n° 20-21, 23 mai 2022, doctr. 662.

*infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :*

*1° de sanctionner l'auteur de l'infraction ;*

*2° de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ».*

En vertu du principe de légalité des incriminations et des peines, les sanctions pénales encourues pour les personnes physiques sont déterminées par le code pénal. Elles sont de différentes natures, la loi fixant les peines principales encourues pour chaque catégorie d'infraction comme suit :

– pour les crimes, la privation de liberté <sup>(1)</sup>, qui se décline en **réclusion criminelle** (pour les infractions de droit commun) et en **détention criminelle** (pour certaines infractions politiques <sup>(2)</sup>). La durée de cette peine est de 15 ans au moins, pouvant aller jusqu'à la perpétuité <sup>(3)</sup> ;

– pour les délits, l'**emprisonnement** (de 2 mois à 10 ans encourus <sup>(4)</sup>) et l'**amende correctionnelle** (d'un montant d'au moins 3 750 euros <sup>(5)</sup>) sont les deux peines principales ;

– pour les contraventions, l'**amende de police** (d'un montant maximum de 3 000 euros) est la peine principale <sup>(6)</sup>.

## **2. L'encadrement du choix de la peine prononcée par la juridiction**

Le choix de la peine par la juridiction est encadré par le **respect des principes de légalité des peines et d'individualisation**. En vertu de ces principes, la juridiction ne peut prononcer que des peines qui sont prévues par la loi et individualisées conformément aux règles énoncées à l'article 132-1 du code pénal, c'est-à-dire, « *en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale* ».

---

(1) Article 131-1 du code pénal.

(2) À titre d'exemple, il est possible de citer l'attentat réprimé à l'article 412-1 du code pénal ou encore le mouvement insurrectionnel réprimé à l'article 412-6 du même code.

(3) L'échelle des peines prévue par l'article 131-1 du code pénal est la suivante : perpétuité ; trente ans au plus ; vingt ans au plus ; quinze ans au plus.

(4) Article 131-4 du code pénal. L'échelle des peines prévue par cet article est la suivante : dix ans au plus ; sept ans au plus ; cinq ans au plus ; trois ans au plus ; deux ans au plus ; un an au plus ; six mois au plus ; deux mois au plus.

(5) Article 381 du code de procédure pénale.

(6) Article 131-13 du code pénal.

*a. Un encadrement aujourd'hui abandonné : les anciennes peines planchers*

• La loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs <sup>(1)</sup>, a instauré des **peines planchers, qui se définissent comme des peines minimales de privation de liberté**, applicables aux condamnés en état de récidive légale.

Ces peines minimales étaient fixées en fonction du quantum de la peine encourue :

– En matière criminelle <sup>(2)</sup>, les planchers s'échelonnaient entre 15 ans et 5 ans, comme le présente le tableau ci-dessous.

ANCIENNES PEINES PLANCHERS EN MATIÈRE CRIMINELLE

Peine de réclusion ou de détention criminelle encourue	Peine minimum prévue
Perpétuité	15 ans
30 ans	10 ans
20 ans	7 ans
15 ans	5 ans

– En matière délictuelle <sup>(3)</sup>, les peines minimales prévues s'échelonnaient entre 4 ans et 1 an.

ANCIENNES PEINES PLANCHERS EN MATIÈRE DÉLICTEUELLE

Peine d'emprisonnement encourue	Peine minimum prévue
10 ans	4 ans
7 ans	3 ans
5 ans	2 ans
3 ans	1 an

Pour respecter le principe d'individualisation des peines <sup>(4)</sup>, la juridiction disposait de la faculté de **déroger à ces peines minimales** et pouvait prononcer une peine inférieure au seuil prévu en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de l'auteur et des garanties d'insertion ou de réinsertion que ce dernier présentait.

---

(1) Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

(2) Ancien article 132-18-1 du code pénal.

(3) Ancien article 132-19-1 du code pénal.

(4) Lequel revêt une valeur constitutionnelle (voir infra au 3 du I du présent commentaire).

Cette faculté pour le juge de déroger au principe des peines planchers était toutefois plus strictement encadrée lorsque la personne concernée était condamnée en état de nouvelle récidive légale pour certaines infractions plus graves <sup>(1)</sup>. En effet, dans un tel cas de multi-récidive, le juge ne pouvait prononcer des peines moindres aux planchers prévus qu'en respectant les conditions suivantes :

- par une décision spécialement motivée ;
  - uniquement dans l'hypothèse où la personne condamnée présentait des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion » ;
  - sans pouvoir prononcer une peine autre que l'emprisonnement, lorsque la personne était condamnée pour certaines catégories de délits <sup>(2)</sup>.
- Ce régime des peines planchers était applicable aux mineurs condamnés en état de récidive légale.

En effet, la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs <sup>(3)</sup> avait complété l'article 20-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante <sup>(4)</sup> pour étendre aux mineurs l'application des articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal <sup>(5)</sup>.

- Ce dispositif de peines minimales a été complété par la loi du 14 mars 2011 <sup>(6)</sup> pour l'étendre aux primo-délinquants, c'est-à-dire aux personnes condamnées hors récidive légale lorsqu'ils avaient commis certaines infractions d'atteintes aux personnes, dans les conditions détaillées dans le tableau ci-dessous <sup>(7)</sup>.

---

(1) *En matière de crimes et pour certains délits à savoir les violences volontaires, les délits commis avec la circonstance aggravante de violences, les agressions ou atteintes sexuelles ainsi que les délits punis de 10 ans d'emprisonnement.*

(2) *Ibid.*

(3) *Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.*

(4) *Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.*

(5) *En complétant le premier alinéa de l'article 20-2 de l'ordonnance de 1945, relatif à l'atténuation de la peine pour les mineurs, par la phrase suivante : « La diminution de moitié de la peine encourue s'applique également aux peines minimales prévues par les articles 132-18, 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal. ». Il était précisé dans le rapport législatif que cette réécriture « ouvr[ait] la faculté d'appliquer les peines plancher aux mineurs délinquants tout en réduisant de moitié le quantum des seuils afin de tenir compte du principe de l'atténuation de la responsabilité pénale. » (rapport n° 358 fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, par M. François Zocchetto, 3 juillet 2007, p. 54)*

(6) *Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.*

(7) *Article 132-19-2 du code pénal.*

ANCIENNES PEINES PLANCHERS POUR LES NON RÉCIDIVISTES

<b>Infractions concernées et peine d'emprisonnement encourue</b>	<b>Peine d'emprisonnement encourue</b>	<b>Peine minimum prévue</b>
Violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente (art. 222-9 du code pénal)	10 ans	2 ans
Violences ayant entraîné une incapacité totale de travail (ITT) de plus de huit jours et commises avec circonstances aggravantes (art. 222-12 du même code)	10 ans (si l'infraction est commise avec trois circonstances aggravantes ou sur un mineur de quinze ans par un ascendant ou une personne ayant autorité)	2 ans
	7 ans (si l'infraction est commise avec deux circonstances aggravantes)	18 mois
Violences ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à huit jours ou aucune ITT et commises avec trois circonstances aggravantes (art. 222-13 du même code)	7 ans	18 mois
Violences habituelles sur un mineur de moins de quinze ans ou sur une personne vulnérable et ayant entraîné une ITT de plus de huit jours (3° de l'article 222-14 du même code)	10 ans	2 ans
Violences commises en bande organisée ou avec guet-apens commises contre une personne dépositaire de l'autorité publique n'ayant pas entraîné une ITT pendant plus de huit jours (4° de l'article 222-14-1 du même code)	10 ans	2 ans
Embuscade commise en réunion (art. 222-15-1 du même code)	7 ans	18 mois

Ce régime de peines planchers pour les primo-délinquants n'était applicable qu'aux peines encourues de sept et dix ans d'emprisonnement, excluant de fait les infractions considérées lorsqu'elles étaient punies moins sévèrement (par exemple, les violences ayant entraîné des ITT prévues aux articles 222-12 et 222-13 du code pénal mais commises avec une seule circonstance aggravante, punies de trois ans ou de cinq ans d'emprisonnement <sup>(1)</sup>).

L'ancien article 132-19-2 du code pénal prévoyait toutefois la possibilité pour le juge de prononcer, par décision spécialement motivée, une **peine d'emprisonnement inférieure aux seuils minimums fixés par la loi ou 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.* »

• Les peines planchers pour les primo-délinquants prévues à l'article 132-19-2 du code pénal n'étaient pas applicables aux mineurs.

Dans sa décision du 10 mars 2011 <sup>(2)</sup>, le Conseil constitutionnel a en effet censuré le II de l'article 37 de la loi du 14 mars 2011 <sup>(3)</sup> qui complétait l'article 20-2 de l'ordonnance de 1945 pour y ajouter la référence à ce nouvel article.

Le Conseil constitutionnel avait notamment estimé qu'une telle disposition, qui instituait les peines minimales pour des mineurs qui n'avaient jamais été condamnés pour crime ou délit, était contraire aux exigences constitutionnelles en matière de justice pénale des mineurs <sup>(4)</sup>.

• La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales <sup>(5)</sup> a abrogé cet ancien dispositif de peines planchers.

Cette abrogation était justifiée, selon l'exposé des motifs de la loi, par le constat selon lequel « *si la prison est indispensable dans certains cas, son efficacité en termes de prévention de la récidive, notamment s'agissant des courtes peines, n'est pas démontrée. La persistance d'un **taux d'occupation des établissements pénitentiaires élevé** résulte du recours " par défaut " à l'emprisonnement, faute de solutions alternatives, et de **l'allongement de la durée moyenne de détention,***

---

(1) La peine encourue était portée à cinq ans d'emprisonnement lorsque les violences étaient commises sur un mineur de quinze ans par un ascendant ou une personne ayant autorité celui-ci, ou encore lorsqu'elles étaient commises avec une circonstance aggravante et avaient entraîné une ITT inférieure ou égale à huit jours (ancien article 222-13 du code pénal, dans sa version issue de la loi n° 2010-930 du 9 août 2010).

(2) Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(3) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Le II de l'article 37 de cette loi était ainsi rédigé : « À la dernière phrase du premier alinéa de l'article 20-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, la référence : « et 132-19-1 » est remplacée par les références : « , 132-19-1 et 132-19-2 » ».

(4) Ibid., cons. 27.

(5) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014.

*principalement dû au mécanisme des peines minimales et à la lourdeur des processus d'aménagement.* » <sup>(1)</sup>

Pour autant, l'abrogation des peines minimales n'a pas levé toutes les contraintes qui pèsent sur la liberté de la juridiction dans le choix de la peine. Au contraire, des seuils minimaux et des peines obligatoires demeurent en vigueur dans notre système juridique actuel.

### ***b. L'encadrement existant***

#### **i. Les peines obligatoires et minimales en vigueur**

● En **matière criminelle**, l'article 132-18 du code pénal prévoit des **peines minimales de privation de liberté**. En effet, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement :

– inférieure à deux ans, lorsque la peine encourue est la réclusion ou la détention criminelle à perpétuité ;

– ou inférieure à un an, lorsque la peine encourue est la réclusion ou la détention criminelle à temps <sup>(2)</sup>.

● Par ailleurs, le code pénal prévoit plusieurs **peines complémentaires obligatoires**. Ces peines ont vocation à être automatiquement prononcées par le juge en complément de la peine principale. Il en est ainsi par exemple des peines suivantes :

– La peine de confiscation : cette peine est obligatoire pour les objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite, que ces biens soient ou non la propriété du condamné <sup>(3)</sup>, ou encore, par exemple, pour le véhicule ayant servi à commettre certaines infractions et dont la personne condamnée est propriétaire <sup>(4)</sup>, ou bien dans certains cas prévus par la loi <sup>(5)</sup>.

– La peine d'inéligibilité : l'article 131-26-2 du code pénal prévoit que la peine complémentaire d'inéligibilité doit être obligatoirement prononcée en cas de condamnation pour les crimes ou délits prévus par cet article <sup>(6)</sup>.

---

(1) *Exposé des motifs de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014.*

(2) *C'est-à-dire une peine de réclusion ou de détention criminelle comprise entre quinze et trente ans.*

(3) *Alinéa 8 de l'article 131-21 du code pénal, sans possibilité pour le juge de déroger à son prononcé.*

(4) *Voir par exemple les articles L. 221-2-1, L. 321-1-1, L. 234-16, L. 234-12, L. 235-4 ou L. 413-1 du code de la route.*

(5) *Voir par exemple l'article 222-49 du code pénal en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants (confiscation des installations, matériels, et de tout bien ayant servi, directement ou indirectement, à la commission de l'infraction, ainsi que tout produit provenant de celle-ci) ou encore le 5° de l'article 226-31 du même code (confiscation de certains appareils en cas de fabrication de dispositifs de nature à permettre la réalisation d'opérations de détournement de correspondance).*

(6) *Il s'agit notamment des infractions de violences aggravées, discrimination, escroquerie, concussion, corruption active et passive, faux dans un document délivré par une administration, participation à une association*

– La peine d’annulation du permis de conduire : celle-ci est automatique pour certaines infractions au code de la route, notamment en cas d’homicide involontaire <sup>(1)</sup>, de conduite après usage de stupéfiants commis en état de récidive légale <sup>(2)</sup> ou encore de conduite sous l’influence de l’alcool en état de récidive légale <sup>(3)</sup>.

– La peine d’interdiction de détenir ou de porter une arme : elle est obligatoirement encourue pour certaines infractions <sup>(4)</sup>.

– La peine de suivi socio-judiciaire : cette peine complémentaire est obligatoire en cas de condamnation pour des faits de violences habituelles commises sur un mineur de 15 ans par un ascendant ou une personne ayant autorité, sauf en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement assortie du sursis probatoire <sup>(5)</sup>.

Le fait d’imposer le prononcé de certaines peines complémentaires constitue indéniablement une **limite au principe d’individualisation des peines**. Toutefois, dans la plupart des cas, il est aménagé la possibilité pour le juge de déroger au prononcé obligatoire la peine complémentaire par une décision spécialement motivée, au regard de des circonstances de l’infraction et de la personnalité de son auteur.

ii. Les exigences particulières pour le prononcé des peines d’emprisonnement ferme

Il existe plusieurs conditions fixées par le code pénal limitant la possibilité pour le juge de prononcer une peine d’emprisonnement ferme, c’est-à-dire sans sursis probatoire, en matière correctionnelle.

● Ainsi, **la peine d’emprisonnement ferme revêt un caractère subsidiaire** et ne peut être prononcée qu’en dernier recours par la juridiction <sup>(6)</sup>.

Une peine d’emprisonnement sans sursis ne peut en effet être prononcée que « *si la gravité de l’infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine indispensable et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* » <sup>(7)</sup>.

---

*de malfaiteurs ayant pour objet un crime ou un délit prévus par le dit article, et d’autres délits énumérés prévus par le code électoral, le code général des impôts, le code monétaire et financier et le code de commerce.*

(1) Article L. 232-1 du code de la route.

(2) Article L. 235-4 du code de la route.

(3) Article L. 234-13 du code de la route.

(4) Il est ainsi par exemple pour les infractions d’atteintes aux personnes mentionnées à l’article 222-44 du code pénal.

(5) Article 222-48-1 du code pénal.

(6) Alinéa 2 de l’article 132-19 du code pénal.

(7) Ibid.

● De plus, il est fait **interdiction à la juridiction de prononcer une très courte peine d'emprisonnement ferme**, à savoir d'une durée inférieure ou égale à un mois <sup>(1)</sup>.

● Par ailleurs, le prononcé des **mesures d'aménagement des peines** d'emprisonnement ferme est largement favorisé <sup>(2)</sup>.

Il est ainsi consacré un **principe d'aménagement obligatoire *ab initio***, c'est-à-dire dès le prononcé de la peine, qui s'effectue dans les conditions suivantes :

– L'aménagement est obligatoire lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement ferme **inférieure ou égale à six mois**, « *sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné* » <sup>(3)</sup> et ce pour la totalité de la peine prononcée ;

– Il en est de même pour les peines d'emprisonnement ferme comprises **entre six mois et un an**, qui font l'objet d'un aménagement systématique « *en tout ou partie [...] si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle* » <sup>(4)</sup>.

Le principe de l'aménagement *ab initio* est décliné à l'article 464-2 du code de procédure pénale qui impose à la juridiction de jugement d'ordonner que la peine d'emprisonnement ferme d'une durée égale ou inférieure à un an soit exécutée en totalité selon l'une des trois modalités d'aménagement de la peine suivante : la détention à domicile sous surveillance électronique, la semi-liberté ou le placement à l'extérieur.

Si le tribunal ne dispose pas d'éléments suffisants sur la situation du condamné pour décider lui-même de l'aménagement de la peine, il doit ordonner que le condamné soit convoqué devant le juge de l'application des peines, qui déterminera la mesure d'aménagement la mieux adaptée à sa situation <sup>(5)</sup>.

En outre, l'article 464-2 instaure une obligation de motivation spéciale pour le tribunal correctionnel, afin de justifier les raisons pour lesquelles il estime devoir prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis et celles pour lesquelles il considère que la peine ne peut être aménagée <sup>(6)</sup>.

---

(1) Alinéa premier de l'article 132-19 du code pénal.

(2) Alinéa 3 de l'article 132-19 du code pénal.

(3) Ibid., et ce pour la totalité de la peine.

(4) Ibid., l'aménagement pouvant toutefois dans ce cas porter sur tout ou partie de la durée de la peine.

(5) Le tribunal peut aussi, sous certaines conditions, décerner, lors du prononcé de la peine, un mandat de dépôt ou un mandat d'arrêt contre le condamné, en application des 3° et 4° du I de l'article 464-2 du code de procédure pénale.

(6) Cette obligation s'applique dans deux hypothèses : lorsque le tribunal correctionnel décerne un mandat de dépôt ou d'arrêt ou un mandat de dépôt à délai différé pour les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an ; ou lorsque la durée totale de l'emprisonnement ferme prononcé est supérieure à un an.

• Le prononcé des peines d'emprisonnement ferme ainsi que l'absence d'aménagement *ab initio* des peines d'emprisonnement sont ainsi soumis à une **exigence de motivation renforcée** pour le tribunal correctionnel.

En application du deuxième alinéa de l'article 132-19 du code pénal, le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme implique le respect des deux conditions cumulatives suivant :

– D'une part, la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur doivent rendre cette peine indispensable ;

– D'autre part, toute autre sanction que l'emprisonnement ferme doit être inadéquate.

Il en résulte pour le tribunal correctionnel une obligation de spécialement motiver sa décision de prononcer une peine d'emprisonnement ferme au regard de ces exigences. Cette obligation est rappelée au dernier alinéa de l'article 132-19 du code pénal qui impose une motivation concrète de la peine.

La cour de cassation veille au respect de cette obligation de motivation renforcée en vérifiant que le juge justifie la nécessité du prononcé de cette peine « *au regard des faits de l'espèce, de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur, de sa situation matérielle, familiale et sociale ainsi que du caractère inadéquat de toute autre sanction* » et en exigeant « *que s'il décide de ne pas aménager la peine, le juge doit, en outre, motiver spécialement cette décision, soit en établissant que la personnalité et la situation du condamné ne permettent pas un tel aménagement, soit en constatant une impossibilité matérielle* »<sup>(1)</sup>.

Ainsi, l'ensemble de ces dispositions contraint le choix de la peine par la juridiction en consacrant le caractère subsidiaire de la peine d'emprisonnement ferme et l'obligation d'un aménagement *ab initio* de cette peine.

### **3. L'absence d'obstacle constitutionnel à l'instauration de peines obligatoires ou minimales**

Si le Conseil constitutionnel reconnaît la valeur constitutionnelle du principe d'individualisation des peines<sup>(2)</sup>, son respect **n'interdit pas de fixer des contraintes limitant le pouvoir d'appréciation du juge dans le choix de la sanction pénale**. En effet, le principe d'individualisation doit être concilié avec d'autres exigences constitutionnelles telles que la sauvegarde de l'ordre public ou la nécessaire répression des crimes et délits.

---

(1) Voir notamment cass. crim., 6 janvier 2016, n° 14-87.076.

(2) Voir la décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

*a. La validation constitutionnelle des anciennes peines planchers*

• Le Conseil constitutionnel a admis la **constitutionnalité des peines planchers** en jugeant les anciens articles 132-18-1, 132-19-1 et 132-19-2 du code pénal conformes aux exigences constitutionnelles.

L'instauration de peines minimales de privation de liberté n'emporte donc pas, en elle-même, une atteinte au principe d'individualisation des peines, le Conseil constitutionnel rappelant à cet égard, d'une part, qu'un tel principe « *ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions et, d'autre part, que ce principe n'implique pas que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction* » <sup>(1)</sup>.

Ainsi, pour valider la constitutionnalité des anciennes dispositions des articles 132-18 et 132-19-1 du code pénal instaurant des peines planchers en cas de récidive légale, le Conseil constitutionnel <sup>(2)</sup> relève :

– en premier lieu, que les peines minimales sont réservées à certaines **infractions revêtant un degré particulier de gravité** et commises en état de récidive légale ou une nouvelle fois en état de récidive légale ;

– en deuxième lieu, que la juridiction conserve toujours la **possibilité de prononcer une peine inférieure aux seuils minimaux** prévus par la loi, y compris en cas de nouvelle récidive, même si, dans ce cas, cette liberté est encadrée de manière plus restrictive <sup>(3)</sup>, ce qui se justifie par la finalité de la loi d'assurer la répression effective de faits particulièrement graves et de lutter contre leur récidive ;

– en dernier lieu, que le large **pouvoir d'appréciation du juge dans la détermination des conditions d'exécution de la peine** est maintenu, en particulier en lui laissant la possibilité d'assortir la peine d'un sursis, mais également de tenir compte des éventuels troubles psychiques de la personne condamnée pour atténuer sa responsabilité pénale.

Ces mêmes motifs ont conduit le Conseil constitutionnel à valider la **constitutionnalité des peines planchers instaurées en-dehors de toute récidive légale** à l'ancien article 132-19-2 du code pénal, en relevant :

– d'une part, que ces peines minimales ne s'appliquaient **qu'aux délits d'une particulière gravité**, à savoir des atteintes à l'intégrité physique des personnes,

---

(1) Décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, *Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, notamment cons. 13.

(2) Ibid. notamment les cons. 9 à 19.

(3) En effet, en cas de nouvelle récidive, la juridiction ne pouvait prononcer une peine autre que l'emprisonnement ou une peine inférieure aux seuils que si la personne condamnée « présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion » (voir supra au a. du 2 du I du présent commentaire).

caractérisées par au moins une ou plusieurs circonstances aggravantes et punies d'une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement ;

– d'autre part, que la juridiction conservait toujours la **possibilité de prononcer, par une décision spécialement motivée, une peine inférieure** à ces seuils ou 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, et qu'elle avait également la possibilité d'ordonner qu'il soit sursis, au moins partiellement, à l'exécution de la peine <sup>(1)</sup>.

● Il peut aussi être souligné que le Conseil constitutionnel a validé l'ancienne peine plancher de deux ans d'emprisonnement applicable au délit de blanchiment douanier.

En effet, l'article 415 du code des douanes prévoyait pour ce délit un emprisonnement « *de deux à dix ans* », cette disposition n'ayant été abrogée que par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude <sup>(2)</sup>.

Le Conseil constitutionnel a jugé cette peine minimale de privation de liberté pour le délit de blanchiment douanier conforme à la Constitution <sup>(3)</sup> au regard :

– de la particulière gravité de celui-ci ;

– de **l'écart entre la durée minimale et la durée maximale de la peine d'emprisonnement** prévue, à savoir entre deux et dix années, de nature à maintenir les possibilités d'individualisation de la peine dans cette fourchette ;

– de la faculté pour la juridiction de faire usage d'autres dispositifs d'individualisation de la peine <sup>(4)</sup>.

### ***b. La validation constitutionnelle des peines obligatoires***

En outre, le Conseil constitutionnel a admis la **constitutionnalité des peines obligatoires** prévues par le code pénal. Il opère ainsi une distinction entre ces peines, qui ne contreviennent pas en elles-mêmes au principe d'individualisation, et les peines automatiques, qui sont, elles, prohibées.

● Les **peines automatiques, ou accessoires**, qui ont vocation à assortir systématiquement une condamnation sans que le juge n'ait à les prononcer sont contraires au principe d'individualisation des peines.

---

(1) *Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, notamment cons. 23 et 24.*

(2) *Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.*

(3) *Décision n° 2018-731 QPC du 14 septembre 2018, Mme Juliet I. [Peine minimale d'emprisonnement pour le délit de blanchiment douanier], notamment cons. 7 à 9.*

(4) *Notamment ceux prévus à l'article 369 du code des douanes tels que la dispense d'emprisonnement, le sursis à l'exécution de la peine et la non-inscription de la condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire.*

Ainsi, à titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a censuré la peine d'interdiction d'inscription sur les listes électorales qui était attachée de plein droit à certaines condamnations pour des infractions commises par des personnes dépositaires de l'autorité publique sans que le juge ait à la prononcer expressément et sans qu'il puisse en faire varier la durée <sup>(1)</sup>.

● Pour autant, les peines obligatoires ne sont pas nécessairement contraires au principe d'individualisation des peines.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a validé plusieurs peines obligatoires, notamment celle d'annulation du permis de conduire en état alcoolique <sup>(2)</sup>, ou encore celle d'inéligibilité en cas de condamnation pour certaines infractions <sup>(3)</sup>.

En effet, ces peines ne portent pas atteinte au principe d'individualisation pour autant qu'une certaine **marge d'appréciation est laissée au juge**. Cette marge d'appréciation tient notamment au maintien de la possibilité pour le juge de moduler en partie la durée d'une interdiction obligatoire, ou encore de mettre en œuvre les dispositions de droit commun relatives aux dispense et relevé des peines voire de décider par une décision motivée de ne pas prononcer la peine obligatoire en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Il apparaît notamment déterminant que le juge puisse faire varier le quantum de la peine, y compris si elle est obligatoire, de sorte qu'il conserve une possibilité d'individualisation de celle-ci, même si elle est contrainte par les limites imposées par la loi.

#### **4. La prise en compte de la qualité de la victime dans la détermination du quantum maximal de la peine**

La peine encourue par l'auteur d'une infraction peut être aggravée dans certaines circonstances prévues par la loi.

Ces circonstances tiennent notamment compte de la **qualité de la victime, lorsqu'elle est apparente ou connue de l'auteur des faits**. Au titre des personnes protégées par la loi figurent les **personnes dépositaires de l'autorité publique (PDAP) ou chargés d'une mission de service public**.

La loi ne dresse pas de liste exhaustive de ces personnes mais le code pénal fait mention à plusieurs reprises de certaines de ses catégories.

À titre d'exemple, la peine encourue pour l'infraction de violences est aggravée lorsque les faits sont commis à l'encontre :

---

(1) *Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, M. Stéphane A. et autres [Article L. 7 du code électoral], cons. 5.*

(2) *Décision n° 2010-40 QPC du 29 septembre 2010, M. Thierry B. (Annulation du permis de conduire), cons. 4 et 5.*

(3) *Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique, parag. 7 à 9.*

- des fonctionnaires de la police nationale ;
- des agents de la police municipale ;
- des gardes champêtres ;
- des militaires de la gendarmerie nationale ;
- des militaires déployés sur le territoire national en application de l'article L. 1321-1 du code de la défense <sup>(1)</sup> ;
- des sapeurs-pompiers ;
- des agents des douanes ;
- des agents de l'administration pénitentiaire ;
- du titulaire d'un mandat électif.

L'article 222-14-5 du code pénal prévoit en effet que les violences commises à l'égard de l'une de ces personnes sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende si elles n'ont pas entraîné d'incapacité de travail temporaire (ITT) ou ont entraîné une ITT n'excédant pas huit jours, et de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende si elles ont entraîné une ITT de plus de huit jours.

Les peines encourues sont encore aggravées lorsque les faits ont été commis avec d'autres circonstances aggravantes, par exemple en réunion, avec usage ou menace d'une arme, préméditation ou guet-apens, ou encore en état d'ivresse ou sous l'emprise de produits stupéfiants <sup>(2)</sup>.

## II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article unique de la présente proposition de loi vise, d'une part, à rétablir des peines minimales de privation de liberté en cas de commission d'infractions sur certaines personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et, d'autre part, à lever les contraintes pesant sur le prononcé des peines d'emprisonnement ferme.

---

(1) C'est-à-dire pour les besoins de la défense et de la sécurité civile sur réquisition légale.

(2) Les peines sont alors portées à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsqu'une des circonstances aggravantes prévues aux 8° à 15° de l'article 222-12 du code pénal est retenue, et jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende lorsque deux de ces circonstances aggravantes sont matérialisées.

## **1. La détermination de seuils minimaux de privation de liberté pour les infractions commises à l'égard de certaines personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public**

Les articles 132-18-1 et 132-18-2 du code pénal sont rétablis pour introduire des peines minimales de privation de liberté applicables dans les conditions suivantes :

– pour **tous les crimes et pour tous les délits punis d'au moins trois ans** d'emprisonnement ;

– lorsqu'ils sont **commis à l'encontre de l'une des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public suivantes**, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions et lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur :

- un militaire de la gendarmerie nationale ;
- un militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense ;
- un fonctionnaire de la police nationale ;
- un agent de la police municipale,
- un agent des douanes ;
- un agent de l'administration pénitentiaire ;
- un sapeur-pompier professionnel ou volontaire ;
- un garde champêtre.

– dès la première infraction commise, c'est-à-dire que le dispositif s'applique aux **primo-délinquants** et non exclusivement aux personnes en état de récidive légale.

Si l'ensemble des infractions criminelles et délictuelles sont ciblées, la gravité des faits doit ici être appréciée à l'aune de la qualité de la victime, justifiant l'instauration de peines minimales conformément au principe constitutionnel de nécessité des peines.

Les peines minimales de privation de liberté sont prévues en fonction du quantum de peine encouru pour chaque infraction, selon les distinctions figurant dans le tableau ci-dessous :

PEINES MINIMALES INSTAURÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Infractions concernées	Peine de privation de liberté maximale encourue	Peine minimale de privation de liberté instaurée par l'article unique
Crimes commis à l'encontre de certaines PDAP ou en charge d'une mission de SP	Perpétuité	20 ans
	30 ans	15 ans
	20 ans	10 ans
	15 ans	7 ans
Délits commis à l'encontre de certaines PDAP ou en charge d'une mission de SP	10 ans	5 ans
	7 ans	4 ans
	5 ans	3 ans
	3 ans	18 mois

La détermination de ces planchers minimaux de la peine de privation de liberté permet au juge de **moduler largement le quantum de la peine dans la fourchette** ainsi définie. En effet, l'écart entre la durée minimale et la durée maximale de la peine d'emprisonnement prévue est suffisant pour lui permettre d'individualiser cette durée.

Surtout, pour respecter les exigences découlant du principe d'individualisation de la peine, **la juridiction est toujours libre de prononcer, par une décision motivée, une peine inférieure aux seuils minimaux définis.**

Cette possibilité de déroger aux peines planchers est cependant encadrée plus ou moins strictement en fonction de l'état de récidive légale de la personne condamnée ainsi que de la nature de l'infraction commise :

– Ainsi, en matière criminelle, la juridiction pourra déroger aux peines minimales pour prononcer une peine de réclusion ou de détention criminelle inférieure à ces seuils ;

– En matière délictuelle, la juridiction pourra non seulement déroger aux peines minimales d'emprisonnement, mais aussi décider de prononcer une peine autre que l'emprisonnement ;

– Dans tous les cas, les conditions de la dérogation au prononcé des peines minimales de privation de liberté varient en fonction de la situation de primo-délinquant ou de récidiviste la personne :

- lorsque la personne condamnée n'est pas en état de récidive légale, la possibilité pour la juridiction de déroger aux peines minimales de privation de liberté est très large. Les seules conditions posées tiennent à la motivation spéciale de la

décision et à la prise en compte des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci.

● lorsque la personne condamnée est en état de récidive légale, les conditions de dérogation aux peines minimales sont plus strictes. Elles tiennent, d'une part, à l'obligation d'une décision spécialement motivée et, d'autre part, à l'exigence que l'accusé présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.

Les conditions fixées pour déroger au prononcé des peines minimales de privation de liberté définies par la loi sont similaires à celles qui étaient antérieurement prévues dans le cadre des anciennes peines planchers instaurées en 2007 et en 2011 <sup>(1)</sup> et dont la constitutionnalité a été approuvée par le Conseil constitutionnel <sup>(2)</sup>.

En effet, dans l'ancien système des peines planchers, qui s'appliquait aux personnes en état de récidive légale <sup>(3)</sup> ou aux primo-délinquants <sup>(4)</sup>, la juridiction pouvait par décision spécialement motivée déroger au prononcé des peines minimales ou prononcer 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.* »

Toutefois, pour les personnes ayant commis certains délits une nouvelle fois en état de récidive légale, cette possibilité de dérogation était plus strictement encadrée puisque la juridiction ne pouvait déroger au prononcé des peines planchers par décision spécialement motivée que pour prononcer une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure et seulement « *si le prévenu présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.* »

Le nouveau dispositif des peines planchers introduit par la présente proposition de loi paraît conforme aux exigences constitutionnelles et respectueux des critères dégagés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, rappelés ci-dessus. Son application est encadrée par les garanties suivantes :

– il ne s'applique qu'à des **infractions graves**, à savoir des crimes ou des délits commis contre certaines personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public ;

– **l'écart entre le seuil minimal et le seuil maximal de la peine de privation de liberté est suffisant** pour permettre à la juridiction d'en moduler le quantum, conformément au principe d'individualisation des peines ;

---

(1) Voir supra au a. du 2 du I du présent commentaire.

(2) Voir supra au 3 du I du présent commentaire/

(3) Ancien article 132-19-1 du code pénal.

(4) Ancien article 132-19-2 du code pénal.

– il maintient la **possibilité pour la juridiction de déroger au prononcé des peines minimales** par décision spécialement motivée, en l’encadrant plus strictement lorsque la personne condamnée est en état de récidive légale ;

– il ne déroge pas à la possibilité pour la juridiction de déterminer les **conditions d’exécution de la peine**, notamment en maintenant la possibilité pour celle-ci d’assortir la peine d’un sursis et de tenir compte des éventuels troubles psychiques de la personne condamnée pour atténuer sa responsabilité pénale.

Enfin, il doit être souligné que ce régime des peines planchers ne s’applique pas aux mineurs. En effet, l’article unique de la proposition de loi ne modifie pas le code de la justice pénale des mineurs pour prévoir l’application des nouvelles dispositions des articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal aux condamnés mineurs.

Sans cette coordination, les dispositions générales insérées dans le code pénal n’ont pas vocation à s’appliquer aux mineurs, pour lesquels les dispositions spéciales du code de la justice pénale des mineurs priment <sup>(1)</sup>.

C’est d’ailleurs en vertu de la primauté des règles spéciales prévues pour les mineurs que le législateur a dû modifier l’ordonnance de 1945 en 2007 pour étendre l’application des anciennes peines planchers aux mineurs en état de récidive légale. C’est aussi parce que le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de coordination de la loi de 2011 modifiant l’ordonnance de 1945 pour prévoir l’application de l’ancien article 132-19-2 du code pénal, que les anciennes peines planchers applicables aux primo-délinquants n’étaient pas applicables aux condamnés mineurs <sup>(2)</sup>. En effet, en l’absence de cette modification qui insérait dans l’article 20-2 de l’ordonnance de 1945 un renvoi à l’article 132-19-2 du code pénal, ces règles générales n’ont pas été appliquées aux mineurs.

Il n’apparaît donc pas nécessaire de préciser dans les nouveaux articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal leur non application aux mineurs.

---

(1) *En vertu d’un principe général du droit selon lequel la loi spéciale déroge à la règle générale. Il n’est donc pas dérogé aux règles prévues par l’article L. 121-5 du code de la justice pénale des mineurs : « Le tribunal pour enfants et la cour d’assises des mineurs ne peuvent prononcer une peine privative de liberté supérieure à la moitié de la peine encourue. La diminution de moitié de la peine encourue s’applique également aux peines minimales prévues par l’article 132-18 du code pénal. Si la peine encourue est la réclusion criminelle ou la détention criminelle à perpétuité, elle ne peut être supérieure à vingt ans de réclusion criminelle ou de détention criminelle. Les dispositions de l’article 132-23 du code pénal relatives à la période de sûreté ne sont pas applicables aux mineurs. »*

(2) *Voir le a. du 2 du I du présent commentaire d’article.*

## **2. La suppression des contraintes d'aménagement *ab initio* et de motivation renforcée susceptibles de dissuader le prononcé des peines d'emprisonnement ferme**

L'article unique de la proposition de loi procède à plusieurs modifications visant à lever les contraintes qui pèsent sur le tribunal correctionnel lorsqu'il prononce une peine d'emprisonnement ferme.

● Pour ce faire, il supprime certaines dispositions de l'article 132-19 du code pénal afin:

– de **mettre un terme au caractère subsidiaire de la peine d'emprisonnement ferme**, en supprimant le deuxième alinéa de l'article 132-19 du code pénal qui prévoit qu'une telle peine ne peut être prononcée qu'« *en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine indispensable et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* » ;

– d'**abroger l'obligation d'aménagement *ab initio* de la peine d'emprisonnement ferme** d'une durée égale ou inférieure à un an ;

– d'**abandonner l'exigence de motivation spéciale** de la décision du tribunal correctionnel applicable au prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme.

● Par cohérence, cet article abroge l'article 464-2 du code de procédure pénale, qui précise les conditions de mise en œuvre de l'obligation d'aménagement *ab initio* pesant sur le tribunal correctionnel lorsqu'il prononce une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à un an.

Cet article prévoit notamment les différentes possibilités d'aménagement de la peine et définit l'obligation de motivation dans le cadre du prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme et du refus de son aménagement.

● En assouplissant les conditions du prononcé par le tribunal correctionnel d'une peine d'emprisonnement ferme, l'article unique permet de mieux articuler le dispositif des peines minimales qu'il introduit avec les dispositions existantes en matière d'aménagement de peine.

**Il supprime également les obligations de motivation** contraignant le prononcé des peines d'emprisonnement ferme, celles-ci ne se justifiant plus dans la mesure où une telle peine sera, en principe, la peine minimale prononcée pour un certain nombre d'infractions.