

## Proposition de loi (n° 959) visant à restaurer l'autorité de l'État

Document faisant état de l'avancement des travaux de  
Mme Naïma Moutchou, rapporteure

Mercredi 26 mars 2025

### COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

#### *Article unique*

(art. 132-19-1 [rétabli] du code pénal)

#### **Peine minimale d'emprisonnement pour les violences commises en état de récidive légale à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public**

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit une peine minimale d'un an d'emprisonnement pour certains délits de violences volontaires commis en état de récidive légale sur les personnes dépositaires de l'autorité publique et celles chargées d'une mission de service public (forces de l'ordre, sapeurs-pompiers, magistrats, avocats, enseignants, professionnels de santé, élus, *etc.*).

Le juge disposerait néanmoins de la faculté de déroger à ce minimum de peine au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion que ce dernier présente.

##### ➤ **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 plancher » introduites en 2007 en cas de récidive et en 2011 pour certaines infractions commises par des primo-délinquants.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. LES CONDITIONS D'APPRÉCIATION DE LA RÉCIDIVE LÉGALE

● La **récidive légale**, régie par les articles 132-8 à 132-16-5 du code pénal, constitue une modalité d'aggravation des peines réprimant la reproduction du comportement infractionnel. Elle est définie par des conditions précises qui la distingue d'autres modalités de répétition du comportement comme la réitération.

L'état de récidive légale est constitué dès lors que, à la suite d'une première condamnation devenue définitive, dite « **premier terme de la récidive** », une personne est de nouveau condamnée pour certaines infractions, dans le cadre du « **second terme de la récidive** ».

- Le premier terme de la récidive doit être une **condamnation** :

- de **nature pénale**, ce qui exclut par exemple les mesures éducatives prononcées à l'encontre de mineurs, la composition pénale et des décisions de dispense de peine ;

- **devenue définitive**, après épuisement des voies de recours ;

- prononcée par une **juridiction française** ou celle **d'un État membre de l'Union européenne**.

- Les règles applicables à l'appréciation de la récidive diffèrent selon le caractère criminel ou délictuel de la peine et de son quantum. À cet égard, la récidive peut être :

- **générale et perpétuelle**, pour une personne condamnée définitivement pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement qui commet un nouveau crime. Dans ce cas, aucune condition de délai ne s'applique pour l'appréciation du second terme de la récidive ;

- **générale et temporaire**, pour une personne condamnée définitivement pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement qui commet, dans un délai de dix ans, un délit également puni d'une peine d'emprisonnement de dix ans. Pour un même premier terme, la récidive légale est également constituée pour une personne qui commet dans un délai de cinq ans un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an et inférieure à dix ans ;

- **spéciale et temporaire**, pour une personne déjà condamnée pour un délit qui commet, dans un délai de cinq ans, soit le même délit, soit un délit assimilé au regard des règles de la récidive <sup>(1)</sup> ;

- en matière contraventionnelle, la **récidive doit être prévue expressément au niveau réglementaire** et s'applique aux personnes condamnées définitivement pour une contravention de la cinquième classe qui commettent, dans un **délai d'un an**, la même contravention.

Les règles d'aggravation dans les différentes hypothèses sont présentées dans le tableau ci-dessous.

---

(1) Les règles d'assimilation des délits au regard de la récidive sont déterminées par les articles 132-16 à 132-16-4-1 du code pénal. À titre d'exemple, le vol, l'extorsion, le chantage, l'escroquerie et l'abus de confiance sont considérés comme une même infraction pour l'appréciation de l'état de récidive légale par l'article 132-16.

SYNTHÈSE DU RÉGIME DE LA RÉCIDIVE LÉGALE

1 <sup>er</sup> terme de la récidive	2 <sup>nd</sup> terme de la récidive	Délai	Aggravation de peines encourues en raison de la récidive	Fondement (code pénal)
Crime ou délit puni de 10 ans	Crime puni de 20 ou 30 ans	Aucun	Peine maximale portée à la réclusion à perpétuité	132-8
	Crime puni de 15 ans		Peine maximale portée à 30 ans de réclusion	132-8
Crime ou délit puni de 10 ans	Délit puni de 10 ans	10 ans	Doublement du maximum de l'emprisonnement et de l'amende	132-9, al. 1 <sup>er</sup>
	Délit puni de plus d'un an et de moins de 10 ans	5 ans	Doublement du maximum de l'emprisonnement et de l'amende	132-9, al. 2
Délit	Délit identique ou assimilé	5 ans	Doublement du maximum de l'emprisonnement et de l'amende	132-10
Contravention de 5 <sup>e</sup> classe	Même contravention	1 an	Doublement du maximum de l'amende (3 000 €)	132-11, al. 1 <sup>er</sup>

L'aggravation des peines en cas de récidive est également prévue pour les personnes morales par les articles 132-12 à 132-15 du code pénal.

- Ensermée dans des conditions législatives précises, la récidive se distingue d'autres modalités d'aggravation des peines comme la **réitération** ou le **concours d'infractions**.

La **réitération d'infractions pénales**, prévue à l'article 132-16-7 du code pénal, s'applique lorsqu'une personne déjà condamnée définitivement pour un crime ou un délit commet une nouvelle infraction ne répondant pas aux conditions de la récidive légale. Dans ce cas, les peines prononcées pour l'infraction commise en réitération se cumulent sans limitation de quantum et sans possibilité de confusion avec les peines définitivement prononcées lors de la condamnation précédente.

Le **concours d'infractions**, régi par les articles 132-2 à 132-7 du code pénal, s'applique lorsqu'une personne **commet une infraction avant d'avoir été définitivement condamnée pour une autre infraction**. Dans ce cas, un cumul des peines encourues, sous certaines conditions, s'applique.

- La récidive légale emporte, au-delà de l'aggravation du quantum de peine, des conséquences sur le prononcé et l'exécution de la peine :

- le prononcé du fractionnement de la peine d'emprisonnement par la juridiction est possible pour une durée égale ou inférieure à un an, contre deux ans pour un primo-délinquant (article 132-27) ;

- le sursis probatoire est possible pour les condamnations jusqu'à dix ans d'emprisonnement en cas de récidive légale, contre cinq ans pour un primo-délinquant (article 132-41) ;

– la juridiction ne peut prononcer le sursis probatoire à l'encontre d'une personne en état de récidive ayant déjà fait l'objet de deux condamnations assorties du sursis probatoire pour des délits identiques ou assimilés ;

– en cas d'un crime ou d'un délit de violences volontaire, d'agressions ou d'atteintes sexuelles ou d'un délit commis avec la circonstance aggravante de violences, la juridiction ne peut prononcer le sursis probatoire à l'encontre d'une personne ayant déjà fait l'objet d'une condamnation assortie du sursis probatoire pour des infractions identiques ou assimilées se trouvant en état de récidive légale.

– le délai de probation, en principe de trois ans au plus, est porté à cinq ans en cas de récidive légale, et à sept ans en cas de multi-récidive (article 132-42).

S'agissant des aménagements de peine, en revanche, la situation de récidive n'emporte plus de différence avec celle d'un primo-délinquant : le seuil légal de la durée de détention restant à subir pour pouvoir bénéficier de ces aménagements est désormais le même, fixé à un an <sup>(1)</sup>.

## **B. LES PEINES MINIMALES, UN PRINCIPE TRADITIONNEL EN DROIT PÉNAL FRANÇAIS**

La Révolution de 1789 a consacré le principe de légalité des peines à l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en réaction au droit pénal d'Ancien régime et la détermination coutumière des incriminations et des peines.

Les révolutionnaires adoptent alors une vision de la légalité criminelle inspirée par les idées de Montesquieu qui considérait que « *les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi ; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur* » <sup>(2)</sup>. Cette conception devait préserver les citoyens de l'arbitraire.

Le code pénal de 1791 s'inspire de ces principes avec la mise en place d'un système de peines fixes. Le juge est ainsi tenu de prononcer une peine déterminée pour les infractions dont il est saisi.

Le code pénal de 1810, élaboré sous le Premier empire, aboutit à un compromis entre le droit pénal d'Ancien régime, dans lequel le juge disposait d'une grande latitude, et les acquis révolutionnaires. Pour chaque infraction, ce nouveau code prévoit un **minimum et un maximum de peine**, le juge pouvant néanmoins descendre en dessous de ce minimum par le jeu des circonstances atténuantes <sup>(3)</sup>.

---

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, article 74. La durée restant à subir hors récidive était auparavant de deux années.

(2) Cette métaphore est développée au sein du livre XI de *L'esprit des lois*.

(3) MM. Frédéric Desportes et Francis Le Guhenec, *Droit pénal général*, Quinzième édition.

De fait, la **France a longtemps vécu avec un système général de peines minimales encadrant la capacité du juge** à adapter la sanction au condamné.

Le code pénal napoléonien a été profondément remanié au début des années 1990, à partir d'un premier projet de loi présenté par M. Robert Badinter, garde des sceaux, en 1986. Le nouveau code pénal est entré en vigueur en 1994 après plusieurs années de débats parlementaires et l'adoption de cinq projets de lois. Ce code abandonne la fixation d'un quantum minimal de peine, au profit d'un seul maximum <sup>(1)</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, des minima de peine ont été réintroduits entre 2007 et 2014 et continuent d'exister sous la forme de planchers généraux (voir *infra*).

### **1. Les peines plancher en cas de récidive introduites à partir de 2007**

Afin de renforcer l'effet dissuasif des sanctions, le législateur a mis en place des « peines plancher » par la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs <sup>(2)</sup>, complétée par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure <sup>(3)</sup>. Ces peines plancher se déclinaient à la fois en matière criminelle et délictuelle, selon des modalités spécifiques.

● La loi de 2007 a introduit des seuils minimaux de peine criminelle, prévus à l'article 132-18-1, qui déterminaient un minimum d'emprisonnement en fonction du quantum de peine encourue. Hors perpétuité, le choix avait été fait de retenir un plancher correspondant environ au tiers de la peine maximale.

#### **PEINES PLANCHER EN MATIÈRE CRIMINELLE**

<b>Peine de réclusion ou de détention encourue</b>	<b>Plancher prévu</b>
Perpétuité	15 ans
30 ans	10 ans
20 ans	7 ans
15 ans	5 ans

La juridiction conservait cependant la capacité de prononcer une peine inférieure à ces seuils au regard des circonstances de fait et de la personnalité de son auteur.

---

(1) Cette logique se retrouvait encore récemment pour le délit de blanchiment douanier prévu à l'article 415 du code des douanes. La peine d'emprisonnement prévue était ainsi comprise entre deux et dix ans, avant que la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude ne supprime cette borne inférieure.

(2) Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, articles 1<sup>er</sup> et 2.

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

En cas de nouvelle récidive d'un crime – donc lorsque l'infraction est commise une troisième fois – la juridiction pouvait prononcer une peine inférieure au seuil uniquement si l'accusé présentait des « *garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion* ».

• La **logique était similaire en matière délictuelle**, avec les seuils minimaux retracés dans le tableau ci-dessous.

#### PEINES PLANCHER EN MATIÈRE DÉLICTUELLE

Peine d'emprisonnement encourue	Plancher prévu
10 ans	4 ans
7 ans	3 ans
5 ans	2 ans
3 ans	1 an

La juridiction pouvait également prononcer des peines inférieures aux seuils prévus, dans les mêmes hypothèses qu'en matière criminelle avec, notamment, un resserrement en cas de multi-récidive.

Les peines plancher délictuelles comportaient néanmoins la spécificité que, pour les délits de violences, d'agression sexuelle ou ceux punis de dix ans d'emprisonnement commis une nouvelle fois en état de récidive légale, la juridiction ne pouvait prononcer une peine autre que l'emprisonnement. De nouveau, par une décision spécialement motivée, la juridiction pouvait prononcer une peine d'emprisonnement pour une durée inférieure au seuil prévu lorsque le prévenu présentait des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.

• L'introduction de ces seuils minimaux de peine a été validée par le Conseil constitutionnel au regard des deux principes constitutionnels de nécessité et d'individualisation des peines <sup>(1)</sup>.

Le Conseil considère que le dispositif introduit en 2007 ne porte pas atteinte au principe de nécessité des peines au regard de la gravité des infractions visées, des circonstances objectives de commission de l'infraction, du niveau retenu pour les peines minimales et des possibilités de dérogation par la juridiction :

– le dispositif est applicable aux crimes et aux délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement ;

– la juridiction peut prononcer une peine inférieure, notamment en considération des circonstances de l'infraction.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision [n° 2007-554 DC](#) du 9 août 2007, Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, § 8 à 19.

– les seuils minimaux applicables en cas de nouvelle récidive légale s’appliquent aux crimes et à certains délits d’une particulière gravité, l’état de nouvelle récidive légale constituant lui-même « *une circonstance objective de particulière gravité* ».

– l’instauration de peines minimales d’emprisonnement à environ un tiers de la peine encourue, soit le sixième du quantum de la peine que la juridiction peut prononcer compte tenu de l’état de récidive légale.

De même, le Conseil a considéré que les modalités de ces peines minimales respectaient 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* » :

– pour les faits commis en état de première récidive, la juridiction peut prononcer une peine inférieure au seuil au regard des circonstances de l’infraction, de la personnalité ;

– pour les faits commis une nouvelle fois en état de récidive légale, la restriction aux « *garanties exceptionnelles d’insertion ou de réinsertion* » a été prévue par le législateur pour assurer la répression effective de faits particulièrement grave et lutter contre leur récidive. Par ailleurs, la juridiction prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances de l’infraction et de la personnalité de son auteur et conserve le pouvoir d’ordonner le sursis partiel ou total. Enfin, le législateur n’a pas dérogé aux dispositions relatives à l’abolition ou à l’altération du discernement qui entraîne l’irresponsabilité ou l’atténuation de la responsabilité pénale.

● La loi de 2011 a complété ce dispositif de nouvelles peines minimales, hors récidive, pour certains délits de violences volontaires. Elle a inséré, à cette fin, un nouvel article 132-19-2 prévoyant les seuils de peine suivants :

– dix-huit mois d’emprisonnement si la peine encourue était de sept ans d’emprisonnement ;

– deux ans d’emprisonnement si la peine encourue était de dix ans d’emprisonnement.

L’article 132-19-2 prévoyait toutefois, de manière similaire aux précédents dispositifs, que le juge pouvait prononcer une peine d’emprisonnement inférieure aux seuils ou une peine autre que l’emprisonnement, en fonction des circonstances.

● Ces dispositions, comme celles introduites en 2007, ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, qui a écarté les griefs tirés de la violation des principes de nécessité des peines (eu égard à la gravité des

infractions ciblées) et d'individualisation des peines (compte tenu de la faculté laissée au juge et de la possibilité de prononcer le sursis) <sup>(1)</sup>.

## 2. L'abrogation des peines plancher en 2014 n'a pas mis fin aux planchers généraux de peine

• Les peines plancher prévues en cas de récidive et pour les primo-délinquants auteurs de certaines violences délictuelles ont été abrogées par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales <sup>(2)</sup>.

La législateur a alors considéré que les objectifs des lois de 2007 et 2011 n'avaient pas été atteints : la durée des peines prononcées s'était accrue sans pour autant réduire ni la surpopulation carcérale, ni le taux de condamnation en récidive <sup>(3)</sup>. Ce bilan appelle néanmoins une appréciation plus nuancée (voir *infra*, 3).

Ces abrogations n'ont pas eu pour effet, néanmoins, de faire disparaître les peines minimales en droit pénal français : outre le plancher criminel toujours en vigueur (voir *infra*), le code des douanes prévoyait ainsi, jusqu'en 2018 <sup>(4)</sup>, pour le délit de blanchiment douanier, un emprisonnement « *de deux à dix ans* » en application de l'article 415 de ce code. Cet encadrement avait été jugé conforme à la Constitution <sup>(5)</sup>.

• Si la loi du 15 août 2014 a abrogé les peines plancher introduites aux articles 132-18-1, 132-19-1 et 132-19-2 du code pénal, il demeure un quantum minimum en matière criminelle, le « plancher criminel ».

Prévu à l'article 132-18, ce plancher criminel, qui correspond à la peine minimum que la juridiction peut prononcer, est :

– d'un an d'emprisonnement si la peine encourue est la réclusion criminelle à temps (soit trente ans au plus) ;

– de deux ans d'emprisonnement si est encourue la réclusion criminelle à perpétuité.

• Il convient de noter que, parallèlement au plancher criminel, un plafond est prévu à l'article 362 du code de procédure pénale (CPP) : lorsque la peine encourue est la réclusion criminelle à perpétuité et qu'il a été décidé de ne pas

---

<sup>(1)</sup> Conseil constitutionnel, décision [n° 2011-625 DC](#) du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, § 23 et 24.

<sup>(2)</sup> Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, article 7.

<sup>(3)</sup> Voir ainsi M. Dominique Raimbourg, Rapport sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, [n° 1974](#), 28 mai 2014, pages 178 à 183.

<sup>(4)</sup> Et son abrogation par l'article 5 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

<sup>(5)</sup> Conseil constitutionnel, décision [n° 2018-731 QPC](#) du 14 septembre 2018, Mme Juliet I. [Peine minimale d'emprisonnement pour le délit de blanchiment douanier].

prononcer cette peine, la cour d'assises ne peut prononcer de peine supérieure à trente ans de réclusion criminelle <sup>(1)</sup>.

### **3. Le législateur s'est montré favorable, ces dernières années, au principe des peines obligatoires**

Le principe des peines plancher est souvent présenté comme une atteinte au principe d'individualisation de la peine par le juge, perçu comme une garantie pour les justiciables.

À cet égard, il est intéressant de noter que le législateur s'est montré favorable aux peines obligatoires à plusieurs reprises au cours des dernières années, afin de contraindre les juridictions pour la répression de certaines infractions. De nombreux parlementaires ont également fait des propositions en ce sens.

- La loi du 15 septembre 2017 a introduit une **peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité** à l'article 131-26-2 du code pénal, pour un ensemble large de délits réprimant, notamment, certains faits de violences et d'agressions sexuelles, les actes de terrorisme ou encore les faits de concussion, de corruption et de trafic d'influence actifs ou passifs. La juridiction conserve néanmoins, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, la capacité de ne pas prononcer la peine prévue, par une décision spécialement motivée et au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

La proposition de loi de Mme Aurore Bergé visant à étendre le champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité aux cas de condamnations pour violences aggravées ayant entraîné une incapacité temporaire de huit jours au moins, rejetée par l'Assemblée nationale le 7 mars 2023, prévoyait d'étendre cette peine complémentaire obligatoire aux condamnations pour des violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant pas entraîné d'incapacité, lorsqu'elles sont commises dans certaines circonstances aggravantes.

À l'occasion de la discussion de ce texte, Mme K/Bidi et M. Rimane, membres du groupe Gauche démocrate et républicaine, avaient d'ailleurs déposé un amendement prévoyant que, en cas de récidive, la peine d'inéligibilité ne pouvait être inférieure à cinq ans <sup>(2)</sup>.

- L'article 2 de la loi du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales <sup>(3)</sup> prévoit que, en cas de condamnation d'un parent pour un crime ou une agression

---

<sup>(1)</sup> Un second plafond fixé à vingt ans de réclusion était prévu si le maximum encouru était trente ans ; il a été supprimé par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, afin de permettre une modulation de la peine entre vingt et trente ans de réclusion criminelle.

<sup>(2)</sup> Amendement [CL12](#) présenté par Mme K/Bidi et M. Rimane.

<sup>(3)</sup> Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales.

sexuelle incestueuse commis sur la personne de son enfant ou d'un crime commis sur la personne de l'autre parent, la **juridiction pénale ordonne le retrait total de l'autorité parentale, sauf décision contraire spécialement motivée.**

Avant toute condamnation, l'article 1<sup>er</sup> impose la suspension de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement du parent poursuivi ou mis en examen pour un crime commis sur l'autre parent, une agression sexuelle incestueuse ou un crime commis sur l'enfant.

Cette proposition de loi a été adoptée à l'Assemblée nationale, à l'unanimité des groupes.

● L'article 11 de la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure prévoit, enfin, une peine complémentaire obligatoire de **confiscation du véhicule et d'annulation du permis de conduire en cas de refus d'obtempérer** ayant exposé autrui à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente. La juridiction peut, de nouveau, ne pas prononcer cette confiscation par une décision spécialement motivée.

#### 4. Le bilan nuancé des peines plancher de 2007

Contrairement à ce qui est souvent avancé, le bilan de l'application des peines plancher n'apparaît pas défavorable.

● Une étude de 2012 des services du ministère de la justice a fourni de premiers éléments d'évaluation de la mise en place des peines plancher. Elle a permis de documenter un effet important en matière délictuelle, qui se traduit par une augmentation marquée du taux de peines minimales prononcées.

#### TAUX DE PEINES MINIMALES PRONONCÉES POUR LES DÉLITS

(en %)

Quantum encouru	Peine minimale	Taux de peine minimale 2004-2006	Taux de peine minimale 2008-2010
3 ans	1 an	12,9	45,8
5 ans	2 ans	5,8	37,6
7 ans	3 ans	6,5	38,4
10 ans	4 ans	7,2	36,9
Total		8,4	40,7

Source : Infostat justice, « Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007, octobre 2012, n° 118.

Ces données mettent en avant le fait que, si le taux de peines minimales prononcées est le plus élevé pour les délits qui encourrent une peine d'emprisonnement de trois ans, la plus forte progression est observée sur les délits plus graves : le taux est multiplié par 6,5 pour les délits encourant cinq ans d'emprisonnement, par 5,9 pour les délits qui encourrent sept ans et par 5,1 pour les délits qui encourrent 10 ans d'emprisonnement.

L'étude par type d'infraction apporte également un éclairage intéressant sur l'application des peines minimales.

#### TAUX DE PEINES MINIMALES PAR TYPE D'INFRACTION

(en %)

	Taux de peines minimales 2004-2006	Taux de peines minimales 2008-2010
Infractions sexuelles	39,6	62,7
Violences et menaces	18,7	56,4
Escroqueries et infractions économiques et financières	9,7	40,6
Vols et recels	6,1	36,5
Infractions sur les stupéfiants	6,4	34,7
Police des étrangers	14,5	33,9
Destructions et dégradations	5,0	28,8
Commerce et transport d'armes	8,0	22,8
Homicides et blessures involontaires	16,9	20,8
Circulation routière	6,9	15,0

Source : Infostat justice, « Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007, octobre 2012, n° 118

L'instauration des peines minimales a ainsi **renforcé de façon significative les quanta de peine d'emprisonnement prononcés**. L'effet a été particulièrement marqué pour les infractions de vols et recels, d'infractions à la législation sur les stupéfiants et les destructions et dégradations. Pour ce type d'infractions, le taux de peines minimales prononcées a été multiplié par un facteur supérieur à cinq.

En ce qui concerne les violences et menaces, l'effet a également été marqué puisqu'il a fait passer le taux de peines minimales prononcées de moins de 20 % à plus de 50 %. L'effet est moins marqué pour les homicides et blessures involontaires.

L'étude souligne que, si le recours à l'emprisonnement, déjà quasi-systématique en cas de récidive délictuelle n'a pas augmenté avec la loi de 2007, le quantum moyen a augmenté de plus de six mois, passant de 9 à 15,6 mois.

En matière criminelle, cependant, l'effet des peines plancher fut manifestement faible, sinon inexistant. Comme le relevait notre ancien collègue Dominique Raimbourg, rapporteur du projet de loi en 2014, les planchers alors prévus étaient « *en tout état de cause beaucoup plus bas que les peines prononcées, en pratique, par les cours d'assises* » <sup>(1)</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article rétablit l'article 132-19-1 du code pénal avec la mise en place d'une peine minimale d'un an d'emprisonnement concernant certaines violences délictuelles commises en état de récidive et ciblant les dépositaires de l'autorité publique et les personnes chargées d'une mission de service public.

---

<sup>(1)</sup> M. Dominique Raimbourg, rapport précité, page 179.

*a. Les infractions visées : les violences délictuelles à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique et chargées d'une mission de service public*

L'article unique de la proposition de loi instaure des peines minimales pour les violences délictuelles commises sur les dépositaires de l'autorité publique et les personnes chargées d'une mission de service public, tels que les membres des forces de l'ordre, mais aussi les enseignants, les magistrats, les médecins et infirmiers ou encore les élus.

● Sont concernées, d'abord, les **violences prévues au I de l'article 222-14-5** du code pénal, c'est-à-dire celles commises sur les dépositaires de l'autorité publique suivants :

– militaires de la **gendarmerie nationale** ;

– **militaires** déployés sur le territoire national en application de l'article L. 1321-1 du code de la défense (pour les besoins de la défense et de la sécurité civile sur réquisition légale, comme l'opération « Sentinelle ») ;

– fonctionnaires de la **police nationale** ;

– agents de la **police municipale et gardes champêtres** ;

– agents des **douanes** ;

– **sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires** ;

– agents de l'**administration pénitentiaire** ;

– **titulaires d'un mandat électif public** et, dans la limite de six ans à compter de l'expiration du mandat, l'agent titulaire d'un mandat électif public. Ces personnes sont visées à l'article 222-14-5 depuis la loi du 24 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux <sup>(1)</sup>.

Ces violences, lorsqu'elles sont commises sur une personne dans l'exercice de ses fonctions ou du fait même de ces fonctions et que la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur, sont passibles de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende si elles n'ont pas entraîné d'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.

Ces peines sont alourdies si les faits sont commis avec des circonstances aggravantes, telles que l'usage d'une arme, la préméditation ou le guet-apens, dans un moyen de transport collectif de voyageurs ou encore en état d'ivresse ou sous l'emprise de produits stupéfiants.

---

(1) Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

- Le dispositif vise également les violences délictuelles commises sur :

– un **magistrat**, un **juré**, un **avocat**, un **officier public ou ministériel**, un membre ou un agent de la **Cour pénale internationale**, un **gardien** assermenté d'immeubles ou un agent exerçant pour un bailleur les fonctions de gardiennage ou de surveillance d'immeubles, ainsi que sur les **dépositaires de l'autorité publique autres** que ceux visés à l'article 222-14-5 du code pénal (4° des articles 222-12 et 222-13 du code pénal) ;

– un **enseignant** ou tout personnel d'établissement d'enseignement scolaire, un agent d'un exploitant de **réseau de transport public** de voyageurs, un **professionnel de santé** ou **toute personne chargée d'une mission de service public** (4° *bis* des mêmes articles 222-12 et 222-13).

Il convient de noter que la **référence aux dépositaires de l'autorité publique** (aux 4°) **et aux personnes chargées d'une mission de service public** (aux 4° *bis*) **permet d'inclure les élus**. En effet, et comme le rappelle une circulaire du garde des Sceaux du 6 novembre 2019, « *les responsables des exécutifs locaux (maires, présidents d'intercommunalités, des conseils départementaux et régionaux) mais aussi les adjoints aux maires et conseillers municipaux délégués, ont la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique. Les autres élus, lorsqu'ils ne se voient confier par délégation aucune prérogative de puissance publique, comme les parlementaires, ont quant à eux la qualité de personnes chargées d'une mission de service public.* » <sup>(1)</sup>

- Les violences délictuelles visées sont celles qui ont entraîné :

– une ITT supérieure à huit jours, sanctionnées de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende par l'article 222-12 du code pénal. Ces peines sont alourdies si plusieurs circonstances aggravantes sont réunies ;

– une ITT inférieure ou égale à huit jours ou aucune ITT et qui sont sanctionnées de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende par l'article 222-13 du même code. Là aussi, un alourdissement est prévu si les violences sont commises avec plusieurs circonstances aggravantes.

- Le tableau suivant dresse la synthèse des infractions auxquelles la peine minimale d'un an prévue par le dispositif proposé s'appliquera, et les peines qui leur sont associées.

---

(1) Circulaire [CRIM n° 2019/1590/A22](#) du 6 novembre 2019 relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement des échanges d'information entre les élus locaux et les procureurs de la République, page 3.

**SYNTHÈSE DES INFRACTIONS VISÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE  
ET DES PEINES ASSOCIÉES**

Violences	Victime	Peines normale- ment encourues	Première aggra- vation	Seconde aggra- vation	Fondement (articles du code pénal)
<b>ITT &gt; 8 jours</b>	Professionnels judiciaires, jurés, gardiens et autres dépositaires de l'autorité publique (dont élus)	5 ans 75 000 €	7 ans 100 000 €	10 ans 150 000 €	222-12, 4°
	Professionnels d'établissements scolaires, agents de transport, professionnels de santé et autres personnes chargées d'une mission de service public (dont élus)	5 ans 75 000 €	7 ans 100 000 €	10 ans 150 000 €	222-12, 4° bis
	Policiers, gendarmes, militaires, pompiers, douaniers, agents pénitentiaires	7 ans 100 000 €	10 ans 150 000 €	–	222-14-5, I, 1°
<b>ITT ≤ 8 jours Aucune ITT</b>	Professionnels judiciaires, jurés, gardiens et autres dépositaires de l'autorité publique (dont élus)	3 ans 45 000 €	5 ans 75 000 €	7 ans 100 000 €	222-13, 4°
	Professionnels d'établissements scolaires, agents de transport, professionnels de santé et autres personnes chargées d'une mission de service public (dont élus)	3 ans 45 000 €	5 ans 75 000 €	7 ans 100 000 €	222-13, 4° bis
	Policiers, gendarmes, militaires, pompiers, douaniers, agents pénitentiaires	5 ans 75 000 €	7 ans 100 000 €	10 ans 150 000 €	222-14-5, I, 2°

La gravité des infractions ciblées, au regard à la fois de la qualité des victimes et de la peine encourue, est de nature à assurer la conformité du dispositif au principe constitutionnel de nécessité des peines. Cette gravité constituait en effet un élément d'appréciation par le Conseil constitutionnel du respect de ce principe (voir *supra*).

***b. Les marges de manœuvre laissées aux juridictions***

● **Si le dispositif proposé repose sur une peine minimale d'un an d'emprisonnement, il ne rend pour autant pas celle-ci automatique.** En effet, le deuxième alinéa de l'article 132-19-1 du code pénal consacre expressément la **possibilité, pour le juge, de déroger au minimum prévu** selon des modalités voisines de celles déjà présentées :

– par une décision spécialement motivée ;

– en tenant compte de l'espèce, à savoir les circonstances de l'infraction, la personnalité de l'auteur et les garanties d'insertion ou de réinsertion que celui-ci présente.

En faisant usage de cette possibilité, le juge peut prononcer une peine d'emprisonnement inférieure au minimum prévu, ou prononcer une peine autre que l'emprisonnement.

Ces dispositions permettent d'assurer la **conformité du présent article avec les exigences constitutionnelles** et, en particulier, le principe d'individualisation des peines. Le dispositif proposé ne remet pas en cause, non plus, la faculté pour le juge de prononcer un sursis. De même, rien n'affecte les règles tenant à la reconnaissance de l'abolition ou de l'altération du discernement, qui entraîne l'irresponsabilité ou l'atténuation de la responsabilité pénale.

- Enfin, le dernier alinéa du nouvel article 132-19-1 permet à la juridiction de prononcer, en plus de l'emprisonnement, une peine d'amende et, le cas échéant, une ou plusieurs peines complémentaires (en application des articles 222-44 et suivants du code pénal).

*c. Un dispositif utile et équilibré afin d'assurer une plus grande fermeté face aux atteintes contre l'État*

Le dispositif proposé à l'article unique de la proposition de loi se distingue des peines plancher instaurées entre 2007 et 2014 à la fois sur le fond et au regard de ses fondements philosophiques.

- En premier lieu, ainsi qu'il a été vu, **il ne s'agit pas d'introduire des peines plancher généralisées en cas de récidive**, à l'image de ce qui avait prévalu entre 2007 et 2014 en matière de crimes et de délits. Le dispositif proposé est **ciblé, ne concernant que les faits de récidive consistant en des violences délictuelles commises sur les dépositaires de l'autorité publique et les personnes chargées d'une mission de service public.**

Le champ proposé est donc plus proche du dispositif qui figurait à l'ancien article 132-19-2 du code pénal, mais il s'écarte de ce dernier sur plusieurs points :

- les infractions visées sont plus circonscrites, réservant la peine minimale à des comportements qui, par leur nature même, portent directement atteinte aux institutions, au pacte républicain et à notre État de droit ;

- la peine minimale est inférieure, puisqu'elle est fixée à un an d'emprisonnement, contre dix-huit mois ou deux ans pour l'ancien dispositif.

- En deuxième lieu, s'agissant précisément de cette peine minimale, sa **durée d'un an, indépendamment du quantum de peine encourue, est une autre différence saillante avec les anciennes dispositions :**

- elle est suffisamment importante pour remplir son office de dissuasion et, partant, limiter la récidive ;

- elle n'est pas trop élevée pour éviter que l'usage de la faculté laissée aux juges d'y déroger ne prive d'utilité le dispositif.

Cette peine minimale d'un an est, par conséquent, de nature à **satisfaire les exigences en matière d'individualisation des peines, tout en atteignant l'objectif de dissuasion attaché au dispositif.**

Les données statistiques sur la durée moyenne des peines d'emprisonnement prononcées pour les infractions ciblées par le dispositif, soit 8,5 mois en 2021 <sup>(1)</sup>, attestent d'ailleurs pleinement de l'utilité de ce dernier, comme l'illustrent les tableaux suivants.

**DURÉE MOYENNE D'EMPRISONNEMENT PRONONCÉE  
POUR LES INFRACTIONS CIBLÉES PAR LE DISPOSITIF**

*(en fonction du quantum encouru)*

Quantum encouru	Durée moyenne d'emprisonnement prononcée
3 ans	8,3 mois
5 ans	11,8 mois
7 ans	12 mois

Source : Mme Naïma Moutchou, *op. cit.*.

**DURÉE MOYENNE D'EMPRISONNEMENT PRONONCÉE  
(VIOLENCES ENTRAÎNANT PLUS DE HUIT JOURS D'ITT)**

Qualité de la victime	Durée moyenne d'emprisonnement prononcée	
	2021	Période 2017-2021
Avocat, magistrat, juré, officier public ministériel, professionnel de santé, sapeur-pompier, gardien d'immeuble, autres personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public	11,2 mois	11,3 mois
Professionnel de santé	7,4 mois	6,5 mois
Personne chargée d'une mission de service public	5,5 mois	4,9 mois
Personne dépositaire de l'autorité publique	7,1 mois	6,1 mois

Source : Mme Naïma Moutchou, *op. cit.* .

La durée moyenne d'emprisonnement prononcée au titre des infractions concernées par le présent article est inférieure ou égale à la peine minimale prévue, soit un an, ce qui prouve que le **dispositif proposé aurait un effet réel.**

Il resterait utile, par ailleurs, lorsque la durée moyenne d'emprisonnement prononcée est égale au minimum de la peine plancher, voire si elle lui est supérieure, car il s'agit d'une moyenne, impliquant que nombre de peines prononcées dans de tels cas sont actuellement inférieures à un an d'emprisonnement.

Ces durées moyennes d'emprisonnement tendent également à démontrer le bon calibrage du minimum prévu : il serait suffisamment dissuasif, sans être excessif.

---

<sup>(1)</sup> Mme Naïma Moutchou, rapport [n° 863](#) sur la proposition de loi visant à mieux lutter contre la récidive, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2023. .

**Le présent article met donc en place un minimum ciblé, raisonnable et utile, qui accompagne la main du juge plus qu'il ne tend à la forcer.**

\*

\* \*