

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1980.

Enregistrée à la Présidence du Sénat le 20 mars 1981.

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à abroger l'article 17 et à modifier l'article 65  
de la Constitution,

PRÉSENTÉE

par MM. René CHAZELLE, André MÉRIC, Jean GEOFFROY,  
Germain AUTHIÉ, Félix CICCOLINI, Raymond COURRIÈRE,  
Michel DARRAS, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Franck SÉRUS-  
CLAT, Edgar TAILHADES, Raymond TARCY et les membres  
du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Régiment et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. Antoine Antrier, Germain Authié, André Barroux, Gilbert Baumet, Gilbert Bélin, Noël Berrier, Jacques Blaiski, Marc Bœuf, Charles Bonifay, Jacques Carat, René Chazelle, Bernard Chochoy, Félix Ciccolini, Raymond Courrière, Roland Courteau, Georges Dagonia, Michel Darras, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Lucien Delmas, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Guy Durbec, Emile Durieux, Léon Eeckhoutte, Jules Faigt, Claude Fuzier, Gérard Gaud, Jean Geoffroy, Mme Cécile Goldet, MM. Roland Grimaldi, Robert Guillaume, Maurice Janetti, Tony Larue, Robert Laucournet, André Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Machefer, Philippe Madrelle, Michel Manet, Marcel Mathy, Pierre Matraja, André Méric, Gérard Minvielle, Paul Mistral, Michel Moreigne, Pierre Noé, Bernard Parmantier, Louis Perrein, Jean Peyrafitte, Maurice Pic, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Quilliot, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Régnauld, Roger Rinchet, Gérard Roujas, André Rouvière, Robert Schwint, Franck Sérusclat, Edouard Soldani, Georges Spénale, Edgar Tailhades, Fernand Ta. dy, Jean Varlet, Maroel Vidal.

(2) Apparentés : MM. Albert Pen, Raymond Tarcy.

Constitution. — Droit de grâce — Président de la République.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le droit de grâce, prérogative royale, a été aboli par la Constitution républicaine de 1791. Ce n'est qu'en 1802, par le Senatus-Consulte du 16 Thermidor An X organisant le Consulat à vie, que le droit de grâce reçut sa première consécration dans l'histoire des Constitutions françaises. Depuis lors, ce droit n'a plus connu d'éclipse.

Pour marquer qu'il s'agit là d'une prérogative personnelle du Président de la République, la Constitution de 1958 est revenue à une formulation simple :

« Art. 17. — Le Président de la République a le droit de faire grâce. »

Seule est prévue une consultation du Conseil supérieur de la magistrature. L'avis de ce conseil ne lie pas le Président de la République.

Si le droit de grâce avait été introduit dans l'application des peines, c'est comme mécanisme régulateur qui permettait à l'un des organes de l'Etat de tempérer, pour des raisons d'ordre humanitaire ou des motifs d'équité, la rigueur des sanctions prononcées conformément au droit.

L'exercice actuel de cette prérogative ne répond plus à ces objectifs. La nature du droit de grâce en est profondément modifiée et ceci pour deux raisons.

S'agissant, en premier lieu, d'une condamnation à la peine capitale, la requête du condamné n'est pas nécessaire, tous les dossiers concernant les condamnés à mort sont soumis d'office au Chef de l'Etat en vue d'une commutation éventuelle de la peine capitale. Le Président de la République peut accorder ou refuser la grâce. Il décide en dernier ressort, l'avis du Conseil supérieur de la magistrature ne le lie point.

Cette prérogative pouvait être exercée lorsque le Chef de l'Etat, président ou monarque, n'était pas élu au suffrage universel et agissait en toute indépendance. Ce peut ne plus être le cas depuis que le Président de la République est candidat potentiel à l'élection suivante. Les influences, dans le sens d'une plus grande rigueur ou d'une plus grande indulgence qu'exercent l'opinion publique ou les groupes de pression, peuvent dans un tel contexte vicier l'exercice du droit de grâce. Les dossiers de grâce ne seraient alors plus examinés seulement en conscience et en équité mais aussi en réponse à l'« air du temps ». Ce second élément est plus marquant en période préélectorale. Il est même à craindre dans l'avenir que le condamné voie la grâce acceptée ou refusée non plus seulement en fonction des principes philosophiques ou moraux d'un Président statuant en équité, mais aussi en fonction du désir de se conformer au dernier sondage d'opinion. La rupture de l'égalité du citoyen devant la loi est inhérente à l'existence du droit de grâce, la rupture de l'égalité devant le droit de grâce peut devenir réelle depuis l'élection du Président au suffrage universel. En quelque sorte, dans le domaine sensible de la haute criminalité et du débat sur l'exécution de la peine de mort, l'exercice du droit de grâce s'apparenterait à un acte politique.

S'agissant, en second lieu, d'autres sanctions pénales, le principe est le même. Toute peine exécutoire, sauf les déchéances et les incapacités lorsqu'elles protègent des intérêts d'ordre privé, est rémissible par voie de grâce, qu'il s'agisse d'une peine de droit commun, d'une peine militaire ou d'une peine politique, que la sanction soit prononcée à titre principal, complémentaire ou accessoire, que la mesure soit privative de liberté, patrimoniale ou restrictive des droits.

Or, une tendance s'est développée qui tend pour les peines correctionnelles et les peines de police à lier les remises de peine accordées par le Président de la République au paiement à l'Etat, par les délinquants, d'une certaine somme dans le cadre d'une transaction que leur proposent les services du Ministère de la Justice. La somme dont il s'agit n'est pas l'amende au paiement de laquelle le condamné est tenu. Ce ne sort pas davantage les dommages et intérêts qu'il doit verser à la victime. C'est une somme supplémentaire dont le paiement par le délinquant est posé comme condition à l'obtention de la grâce. La grâce consiste en l'exercice d'une prérogative de puissance publique. Le développement des grâces sous conditions transforme la nature de l'acte. Le condamné devient juge de l'opportunité de la mesure qui le concerne. Le refus par le délinquant de verser la somme exigée vient paralyser l'exercice du droit de grâce. La grâce se trouve contractualisée. La pratique de ces grâces vénales conduit à détourner le principe même

du droit de grâce. Mais elle est surtout critiquable sur le terrain de l'équité, dans la mesure où elle colore le droit de grâce de préoccupations patrimoniales. Elle permet le développement des conditions d'une justice de classe, donnant aux fortunés la possibilité d'échapper, au prix de quelques débours, à la promiscuité des prisons.

Par crainte que le droit de grâce soit dénaturé dans son principe et détourné dans son exercice, il doit être abrogé.

Au surplus, cette abrogation aurait trois avantages :

— elle accroîtrait, de fait, la responsabilité des juges et des jurés qui sauraient que les décisions qu'ils rendent, sous réserve du contrôle formel de la Cour de Cassation, seront exécutées au fond ;

— elle permettrait une exécution plus équitable des peines dont le contrôle doit être confié au juge et non au pouvoir politique, rétablissant l'égalité des citoyens, même condamnés, devant la loi, et permettrait le tempérament de l'application de la peine pour les seuls motifs de bonne conduite, d'humanité et d'équité, souverainement appréciée par l'autorité judiciaire.

Une proposition de loi déterminera l'organe compétent et précisera les conditions d'exercice de ce contrôle.

— elle renforcerait, enfin, le principe de séparation du pouvoir politique et du pouvoir judiciaire.

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier.

L'article 17 de la Constitution est abrogé.

Art. 2.

La dernière phrase du troisième alinéa de l'article 65 de la Constitution est abrogée.