

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

– Audition de Mme Rachida Dati, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs (n° 63) (M. Guy Geoffroy, rapporteur)..... 2

Mardi

10 juillet 2007

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 3

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
Président**



La Commission a procédé à l'audition de Mme Rachida Dati, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs (n° 63) (M. Guy Geoffroy, rapporteur).

Avant que l'audition ne commence, **M. Manuel Valls** tient à préciser qu'il regrette la concomitance d'une audition importante avec la discussion, en séance publique, d'un projet de loi qui ne l'est pas moins.

M. le Président Jean-Luc Warsmann rappelle que cette situation est relativement fréquente, particulièrement lors des sessions extraordinaires.

Il souhaite ensuite la bienvenue à Mme la Garde des Sceaux, cette audition étant la première d'une longue série tant les champs d'action du ministère de la justice et de la commission des lois se recoupent et tant le contrôle de l'application et de l'évaluation des lois est appelé à devenir de plus en plus important.

M. Warsmann rappelle que la commission des Lois s'intéresse depuis longtemps à la question de la récidive comme en témoignent en particulier la mission d'information présidée par M. Pascal Clément et dont le regretté Gérard Léonard était le rapporteur ainsi que la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Le projet du Gouvernement est équilibré, juge-t-il, car il renforce les sanctions contre les multirécidivistes tout en respectant les principes constitutionnels, notamment celui de l'individualisation des peines.

Mme la Garde des Sceaux déclare présenter un texte de fermeté pour lutter contre la récidive. Entre 2000 et 2005, les condamnations en récidive pour les crimes et délits ont augmenté de près de 70% et celles pour des délits violents de 145 %. Si les personnes poursuivies doivent être traitées avec équité, priorité doit être accordée à la protection des victimes. Le projet est donc un texte dissuasif, la certitude de la sanction étant le premier outil de la prévention. Les personnes qui ont déjà été condamnées doivent savoir qu'elles encourent des peines planchers.

Il convient également de se saisir du problème de la délinquance des mineurs, qui est en augmentation et concerne des mineurs de plus en plus violents et de plus en plus jeunes. Entre 2000 et 2005, le nombre des mineurs condamnés pour délits de violences a augmenté de près de 40% et celui des mineurs condamnés pour délits de nature sexuelle de 38 %. En 2006, 46% des personnes mises en cause pour vols avec violence étaient des mineurs. En outre, et ce chiffre est inacceptable, 30 % des mineurs condamnés récidivent dans les cinq ans qui suivent. Le sentiment d'impunité, la perte du respect de l'autorité, la disparition des repères les plus élémentaires font donc des ravages.

La lutte contre la récidive repose aussi sur les soins à apporter aux condamnés, notamment lorsqu'il s'agit de délinquants sexuels. Au 1er avril 2007, ceux-ci représentent près de 20% des détenus. Par ailleurs, 20 % des détenus souffrent de troubles psychiatriques en France.

Le présent projet s'articule autour de trois grands axes.

En premier lieu, il instaure des peines minimales d'emprisonnement applicables tant aux majeurs qu'aux mineurs dès la première récidive. L'emprisonnement deviendra le

principe. Le récidiviste ne pourra échapper à la peine minimale qu'en fonction des circonstances de l'infraction, de sa personnalité ou des garanties d'insertion et de réinsertion qu'il présente. En matière de délits, le tribunal correctionnel devra motiver sa décision si, par exception, il prononce une peine inférieure à la peine minimale ou s'il prononce une peine autre que l'emprisonnement.

Par ailleurs, un régime plus sévère est prévu dès la deuxième récidive de crimes ou de délits particulièrement graves. Lorsqu'une personne commet pour la troisième fois ce type d'infractions, la peine ne peut être que l'emprisonnement. Le juge ne peut déroger à la peine minimale que si la personne mise en cause présente des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion ».

Le deuxième axe du projet concerne les mineurs. La loi exclut de plein droit l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs de plus de 16 ans en cas de récidive multiple de crimes ou de délits d'une particulière gravité. Par exemple, un mineur de plus de 16 ans qui aura été condamné pour deux vols avec violences et qui en commettra un troisième encourra désormais les mêmes peines qu'un majeur.

Enfin, le troisième axe de ce texte concerne le suivi médical et psychiatrique nécessaire aux personnes condamnées pour des infractions de nature sexuelle. Le recours à une injonction de soins deviendra le principe dès lors qu'une expertise aura conclu à une possibilité de traitement. Les détenus seront incités fermement à se soumettre aux soins et tout refus empêchera les réductions de peines supplémentaires ainsi que la libération conditionnelle.

Mme la Garde des Sceaux précise qu'elle a veillé à ce que le projet respecte toutes les exigences constitutionnelles et les engagements internationaux de la France, tout spécialement ceux de la Convention internationale sur les droits de l'enfant. Les peines planchers sont ainsi proportionnées à la gravité des infractions en cause. En outre, aucune atteinte n'est portée à la séparation des pouvoirs ni à l'indépendance de l'autorité judiciaire : le législateur a le droit d'encadrer l'appréciation du juge et celui-ci conserve une marge d'appréciation suffisante pour individualiser la peine, les peines planchers n'étant pas automatiques.

Le principe de l'atténuation de la responsabilité des mineurs n'est pas remis en cause : pour ces derniers, les peines planchers sont en principe diminuées par deux.

Enfin, l'âge de la majorité pénale n'est pas modifié et les mineurs continuent de relever de juridictions spécialisées.

Selon certains articles de presse, ce projet « enverrait automatiquement 10 000 personnes » de plus en prison : ce n'est pas sérieux. Le texte n'instaure pas plus de peines d'emprisonnement fixes et incompressibles qu'il ne remet en cause les possibilités d'aménagements des peines. Au 1^{er} juin 2007, le nombre de personnes qui bénéficient d'un aménagement de peines est en hausse de 29 % par rapport au 1^{er} juin 2006.

Les sorties dites « sèches » présentent des risques de récidive et doivent être évitées. Une circulaire a été adressée en ce sens afin de promouvoir encore davantage le recours aux aménagements de peines.

L'impact des dispositions relatives à l'injonction de soins est conséquent. Le ministre de la santé prendra les mesures qui s'imposent pour recruter des psychiatres supplémentaires. Le projet reporte donc l'entrée en vigueur des dispositions concernées au 1^{er} mars 2008.

Le Sénat a amélioré le texte sans remettre en cause son équilibre. Plusieurs amendements dont certains émanaient de l'opposition ont ainsi été approuvés par le Gouvernement. Le texte compte désormais treize articles, avec la création de deux nouveaux articles : le premier oblige le parquet à faire ordonner une enquête sociale rapide spécifique s'il veut requérir l'état de récidive légale ; le second, prévoit que le juge avertira le condamné des conséquences qu'il encourrait en cas de récidive.

Par ailleurs, le Sénat a précisé que seules les sanctions pénales peuvent servir de fondement à la définition de la récidive pour les mineurs. Les mesures et les sanctions éducatives ne pourront pas être prises en compte.

Le Sénat a également précisé que les peines planchers d'emprisonnement n'excluent pas les peines d'amende ou les peines complémentaires.

Enfin, dernière amélioration significative apportée par le Sénat : le juge d'application des peines pourra accorder des réductions de peines supplémentaires même si le détenu refuse des soins. Ce sera le cas s'il fait d'autres efforts sérieux de réadaptation sociale.

Mme la Garde des Sceaux attire l'attention de la commission sur la question soulevée par certains au sujet des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion ». Lorsqu'une personne est poursuivie pour une nouvelle récidive de crimes ou de certains délits graves, il s'agit du seul critère qui permette au juge de prononcer une peine d'emprisonnement inférieure à la peine minimale. Dans ce cas, c'est la troisième fois que la personne commet un crime ou un délit après avoir déjà été condamnée deux fois pour des infractions identiques ou similaires et il s'agit en outre d'infractions qui comptent parmi les plus graves. La réponse doit donc être d'une extrême fermeté.

Il ne convient pas d'élargir davantage les conditions de dérogation aux peines planchers : il n'y a d'ores et déjà pas de risque de sanction disproportionnée puisque les peines planchers sont elles-mêmes proportionnées à la gravité de l'infraction. Étant donné la gravité des faits, seules des circonstances exceptionnelles permettent de prononcer une peine inférieure à la peine plancher. Celles-ci doivent être objectives en permettant de s'assurer que la rechute est accidentelle et que les risques de nouvelle récidive sont extraordinairement limités. Moins le délinquant pourra échapper à la peine plancher, plus la loi sera dissuasive et efficace.

Ce projet bref, simple, cohérent, résulte en grande partie des travaux réalisés par la commission des lois lors de la précédente législature, ainsi que de ceux de l'ensemble des parlementaires, que Mme la Garde des Sceaux remercie.

M. Guy Geoffroy, *rapporteur*, s'interroge tout d'abord sur l'application de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive et se demande s'il est possible d'en avoir un bilan. Est-il en outre possible d'avoir une première évaluation de l'expérimentation s'agissant de la surveillance électronique mobile ? Enfin, cette loi a-t-elle conduit les magistrats du parquet à relever plus souvent l'état de récidive légale ?

S'agissant plus précisément du texte, quel impact peut-on attendre sur la population carcérale des peines minimales ? Des études internationales sont-elles disponibles ? S'agissant de l'injonction de soins, peut-on chiffrer les besoins en médecins coordonnateurs ? Dans quelles conditions peut-on procéder à leur recrutement ?

M. Michel Hunault est favorable à ce texte. Il rappelle le cas des frères Jourdain, condamnés à 18 ans de prison, sortis de prison au bout de huit ans pour assassiner trois jeunes filles. L'enjeu d'une réflexion sur la récidive recoupe en fait celui sur l'effectivité des peines.

Nombre de critiques portent sur les éventuelles conséquences du projet sur les prisons, la situation des détenus étant parfois un facteur de récidive. M. Hunault insiste sur le nécessaire travail à accomplir dans ce domaine et demande à Mme la Garde des Sceaux si elle acceptait d'associer des parlementaires à la loi pénitentiaire qu'elle prépare.

M. Manuel Valls note combien Mme la Garde des Sceaux porte un regard sévère, en matière de délinquance, sur la période qui vient de s'écouler et il la rejoint sur l'importance de la question de la récidive. Néanmoins, il a le sentiment que l'on s'apprête à légiférer sans préparation ni concertation. En outre, huit lois ont été votées en cinq ans sur ces sujets. Qu'en est-il de leur évaluation ? *Quid* des moyens humains et financiers dans le domaine judiciaire ? Pourquoi renvoyer à 2008 le traitement des problèmes liés à la santé mentale ? Cette nouvelle loi ne risque-t-elle pas d'entraîner un accroissement considérable de la population carcérale ?

Une commission de suivi et d'analyse de la récidive a par ailleurs été créée en 2005. M. Valls souhaiterait que ce rapport soit porté à la connaissance des parlementaires.

Des décrets d'application des lois précédentes étant toujours attendus, peut-on en outre légiférer sans disposer des nécessaires études d'impact ?

Enfin, le nombre de condamnations ayant déjà considérablement augmenté, le Gouvernement ne devrait-il pas développer une approche plus équilibrée de la délinquance, tout particulièrement celle des mineurs ?

M. François Vannson considère que l'arsenal législatif proposé est à la hauteur des enjeux. Néanmoins, en tant qu'ancien membre de la commission d'enquête dite d'Outreau, il tient à évoquer la question des droits de la défense, qui se pose toujours en dépit des textes votés. Le Gouvernement ne devrait-il pas profiter de la discussion de ce texte pour exposer globalement sa politique judiciaire ?

S'agissant de l'application de la loi de 2005, **Mme la Garde des Sceaux**, rappelle que sept circulaires de présentation et d'application ont été adressées aux procureurs ; un décret a été publié le 30 mars 2006, consacré notamment au placement sous surveillance judiciaire des condamnés dangereux libérés ; un second décret est en préparation concernant le placement sous surveillance électronique mobile ; enfin, des décrets sont en préparation afin de préciser les diplômes dont devront être titulaires les psychologues qui interviendront dans le suivi socio-judiciaire et de valoriser les rémunérations des experts.

Pour ce qui est de l'aménagement des peines, les placements sous bracelet électronique ont augmenté de 59% ; une réelle politique d'alternative à l'incarcération est donc engagée. Ce texte, de surcroît, n'entraînera pas mécaniquement un accroissement des incarcérations.

En ce qui concerne l'injonction de soins, on dénombre aujourd'hui 192 médecins coordonnateurs. Il conviendra porter ce nombre à 500.

M. Bernard Roman conteste ce chiffre et demande qu'il soit vérifié.

Mme la Garde des Sceaux poursuit en indiquant qu'une peine non exécutée contribue à accroître le sentiment d'impunité et que le Gouvernement veillera donc à la stricte application des peines.

Les prisons françaises comptent plus de 60 000 détenus. Depuis 2002, un programme immobilier sans précédent a été mis en place : 13 200 places nouvelles ont été créées et d'ici fin 2008, ce sont 50 Centres Educatifs Fermés qui seront ouverts ; cinq CEF ont d'ores et déjà été dédiés aux troubles du comportement avec les personnels idoines ; enfin, d'ici 2009 ou 2010, dix « hôpitaux-prisons » seront créés.

Les sorties « sèches » favorisant la récidive, la loi pénitentiaire à venir insistera particulièrement sur l'éducation et la formation des détenus. Les parlementaires seront associés à la préparation du projet de loi.

En ce qui concerne la multiplication des lois, Mme la Garde des Sceaux rappelle qu'à ce jour, aucune d'entre elles n'a mis en place un régime pénal dédié à la récidive et que la jurisprudence, en la matière, est donc inexistante. Le récidiviste saura désormais précisément ce qu'il encourt. La ministre ajoute que certains mineurs actuellement placés en établissements et qu'elle a pu rencontrer s'inquiètent de savoir s'ils seront désormais effectivement condamnés comme des majeurs, preuve du caractère potentiellement dissuasif de la sanction. Le projet respecte les trois principes de l'ordonnance de 1945 : primauté de l'éducatif, juridiction spécialisée et atténuation de responsabilité. Il précise seulement que l'excuse de minorité est écartée lors de la troisième récidive et dans le cadre de délits spécifiques.

Mme la Garde des Sceaux considère que sa mission consiste à avoir une vision globale de la justice qui implique fermeté et dignité, mais aussi lisibilité, rapidité et efficacité.

M. Christophe Caresche note que Mme la Garde des Sceaux n'a pas répondu à M. Valls s'agissant de la non transmission du rapport de la commission de suivi de la récidive.

Il demande si l'augmentation du nombre de condamnations de récidivistes est due à la hausse du nombre des infractions commises en récidive ou à la fermeté des magistrats.

M. Caresche rappelle que le rapport de M. Léonard concluant les travaux de la mission d'information présidée par M. Pascal Clément, écartait les peines planchers au profit de l'individualisation de la peine. Qu'est-ce qui, depuis la rédaction de ce rapport, justifie un tel changement ?

M. Caresche reconnaît que le texte proposé, s'agissant de la première récidive, introduit quelques aménagements positifs : prise en compte de la personnalité du délinquant, du contexte de commission de l'infraction et des éléments de réinsertion. En revanche, le dispositif prévu dans le cas de la multi-récidive restreint considérablement la capacité d'appréciation du magistrat. Au Sénat, le rapporteur M. Zocchetto a d'ailleurs présenté un amendement visant à l'élargir. Pourquoi a-t-il été repoussé ?

Enfin, il souhaiterait avoir des éléments sur la situation à l'étranger, et notamment en Europe. Il semble, ainsi, qu'en Allemagne ou en Angleterre par exemple, les peines planchers soient réservées à des délits impliquant des violences physiques.

M. Jérôme Lambert demande à Mme la Garde des Sceaux si le projet de loi a fait l'objet d'une étude d'impact. Les différentes études disponibles montrent qu'il n'existe pas de lien évident entre le quantum de la peine prononcée et le risque de commission d'une nouvelle infraction. Le taux de re-condamnation est par ailleurs plus faible pour les condamnés ayant bénéficié d'une peine alternative à la prison. Comment croire, dans ces conditions, que ce projet sera vraiment efficace ?

Selon Mme la Garde des Sceaux, 20% des détenus souffrent de troubles psychiatriques et il convient de les inciter fortement à se soigner. Or, aux dires des psychiatres, les soins doivent être acceptés pour être efficaces et il convient de s'interroger sur cette contradiction.

M. Philippe Vuilque souligne que la lenteur des procédures pénales constitue un facteur de récidive. Le Gouvernement compte-t-il y remédier ? De la même manière, *quid* de l'inexécution des peines ? Enfin, trente CEF ont été mis en place sur les 47 programmés. Qu'en est-il de l'achèvement du programme ?

Mme Marietta Karamanli regrette que le texte ne prévoie rien pour les mineurs âgés de 10 à 13 ans. En outre, il serait bienvenu d'envisager, pour les mineurs, la mise en place de mesures de réparation.

Mme la Garde des Sceaux rappelle que les condamnations de récidivistes se sont en effet accrues, la circulaire de juin 2006 incitant les parquets à relever ce type de situation. Il est donc d'autant plus urgent de créer un régime spécifique de la récidive. Les magistrats se montrent plus fermes dès lors que la politique pénale les y invite.

Les travaux de la précédente législature n'ont en rien exclu les peines planchers telles que le projet les conçoit. Le législateur restreint certes la capacité d'appréciation des juges dans les cas de multi-récidives mais il sera toujours possible à ces derniers de prévoir des dérogations en motivant leur décision.

Le Sénat a renoncé à l'amendement Zocchetto, après que le Gouvernement a apporté un certain nombre d'éclaircissements.

Les exemples européens d'un traitement particulier de la récidive du point de vue de la procédure pénale sont très peu nombreux. Le Canada, en revanche, a instauré des peines quasi automatiques très lourdes pour les mineurs. Ce n'est pas le choix qu'a fait le Gouvernement dans son projet de loi.

Celui-ci ne contient aucune disposition aveugle. Il convient de faire confiance aux magistrats. Alors que le vol simple est théoriquement passible d'une peine de trois années d'emprisonnement, cette peine n'est, à l'évidence, jamais prononcée : les juges exercent leur pouvoir d'appréciation. Ils l'exerceront de la même manière en cas de récidive.

S'agissant du lien entre le quantum de la peine et la récidive, l'instauration d'une peine minimale aura un effet dissuasif. À moins de considérer qu'aucune loi n'a d'effet dissuasif, il est clair que le régime prévu pour les récidivistes réduira le taux de récidive.

Il est évident que les « sorties sèches » favorisent la récidive. D'où l'intérêt de favoriser les possibilités d'aménagement, ce à quoi le Gouvernement travaille. Ce sera l'un des enjeux de la future loi pénitentiaire.

Si l'injonction de soins peut sauver ne serait-ce qu'un enfant et une victime, elle doit être instaurée. Au demeurant, cette obligation n'est que la généralisation et la systématisation de celle qui s'applique d'ores et déjà pour les mesures de suivi socio-judiciaire. Lorsque le projet de loi entrera en vigueur, le condamné qui refusera l'injonction de soins décidée par le tribunal verra la peine d'emprisonnement mise à exécution. S'il est détenu, il ne verra pas sa détention prolongée, mais ne pourra bénéficier d'une remise de peine ou d'une mesure de libération conditionnelle, puisqu'il n'aura pas donné de gages de réadaptation sociale. Cette mesure est particulièrement importante s'agissant des délinquants sexuels, surtout quand des expertises constatent la nécessité de soins.

La non-exécution des peines alimente le sentiment d'impunité. D'où la nécessité d'un suivi quand une sanction est prononcée, en particulier pour les aménagements de peine.

Des moyens seront nécessaires, et ils seront assurés. Alors que 29 centres éducatifs fermés sont actuellement ouverts, 50 le seront à la fin de l'année 2008, qui sont d'ores et déjà financés et en cours de construction.

La question de la lenteur des procédures pénales pose tout le problème de la réorganisation de la justice.

Les mineurs qui ont entre 10 et 13 ans ne sont pas concernés par le projet de loi. Ils ne sont passibles que de mesures éducatives. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a instauré la réparation pénale et élargi la palette de mesures visant cette tranche d'âge, qui a connu une augmentation de la délinquance beaucoup plus forte que celle constatée parmi les mineurs entre 13 et 16 ans. Quoi qu'il en soit, la remise à plat de l'ordonnance du 2 février 1945 sera une nécessité.

Le rapport de la Commission d'analyse et de suivi de la récidive, présidée par le professeur Jacques-Henri Robert, a préconisé certaines mesures que le projet de loi a repris à son compte, notamment en ce qui concerne l'injonction de soins. Il sera mis en ligne dans les prochaines heures sur le site du ministère de la justice.

M. Bernard Roman se réjouit de la publication prochaine du rapport de la Commission d'analyse et de suivi de la récidive, à un moment où certaines rumeurs affirmaient qu'il avait été déposé à la Chancellerie depuis plusieurs semaines sans être rendu public.

Il s'étonne de ce que la pratique consistant à faire auditionner les parlementaires par les experts, et non l'inverse, comme il devrait être normal, tende à devenir une règle. S'agissant de la loi pénitentiaire, il ne devrait pas être nécessaire de procéder à de nouvelles expertises. Deux commissions d'enquête, à l'Assemblée nationale et au Sénat, ont effectué un travail approfondi sur le sujet. Certains de leurs membres sont d'ailleurs aujourd'hui membres du Gouvernement. Il est étonnant que l'on procède à une remise à plat complète en confiant à des experts le soin de travailler à la rédaction d'un projet de loi, tout en daignant auditionner quelques parlementaires...

Il est également étonnant que le Parlement soit convoqué en session extraordinaire pour adopter des dispositions qui ne seront applicables qu'au 1^{er} mars 2008.

Mme la Garde des Sceaux précise que seule la mise en œuvre de certains articles relatifs à l'injonction de soins s'appliquera à compter du 1^{er} mars 2008.

M. Bernard Roman prend acte de cette précision.

Il souligne combien il était paradoxal de faire de la lutte contre la récidive une priorité de l'action gouvernementale tout en choisissant de la fonder sur la dissuasion, dont aucun exemple dans le monde démocratique n'a démontré l'efficacité. La peine de mort montre par exemple ses limites aux États-Unis, où elle est pourtant présentée comme l'outil premier de la lutte contre la criminalité.

Des moyens considérables sont affichés pour la lutte contre la récidive, mais il est à craindre qu'ils n'aient que peu d'effets tant que les moyens éducatifs à la disposition des magistrats n'augmenteront pas dans le cadre de la lutte contre la primo-délinquance, notamment celle des plus jeunes. La prison est la première école de la récidive, comme le montrent d'ailleurs tous les rapports de la Chancellerie : 70 % des jeunes détenus commettent un délit dans les trois ans qui suivent leur sortie de prison.

Il est permis de se demander si les moyens nécessaires seront effectivement consacrés à l'accompagnement des jeunes délinquants par des médecins, des psychiatres, des médecins coordonnateurs, alors même que s'appliquera à ceux-ci comme à toute la fonction publique la règle de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. De même, le nombre insuffisant de magistrats et de greffiers pose de multiples problèmes quant à l'application des décisions de justice. Les crédits de fonctionnement des centres éducatifs fermés dont l'ouverture est prévue d'ici la fin de l'année 2008 ne sont pas inscrits au budget. Seuls les crédits d'investissement le sont.

M. Alain Vidalies rappelle l'opposition de Mme la Garde des Sceaux à l'amendement sénatorial tendant à instaurer l'obligation de procéder à une enquête de personnalité dans certains cas. Il s'est étonné qu'une telle opposition puisse être motivée par le fait que cette enquête « favorisera plutôt le récidiviste que le délinquant non récidiviste ». La règle de base est pourtant bien la prise en compte de la personnalité de la personne mise en cause.

Les mineurs entre 10 et 13 ans doivent faire l'objet de mesures éducatives effectives. Le décalage entre le moment où la mesure éducative est décidée par le juge des enfants et celui de son exécution est un problème crucial. Car c'est probablement dans cette période que l'incompréhension de la procédure s'installe dans l'esprit des très jeunes mineurs.

Enfin, le projet de loi enfreint le principe général selon lequel les décisions de justice doivent être motivées. La non-motivation de la peine deviendrait ainsi la règle, et seule devra être motivée la décision de ne pas appliquer l'automaticité de la peine ou de ne pas exclure l'accusé du bénéfice de l'excuse de minorité. Il est extrêmement dangereux que la motivation des décisions pénales devienne l'exception.

M. Bruno Le Roux estime que Mme la Garde des Sceaux ne semblait pas elle-même être réellement convaincue que le projet de loi qu'elle défend puisse apporter une réponse efficace au problème de la récidive. Le problème essentiel n'est pas de punir la

récidive – ce que le texte proposé par le Gouvernement permettra à l'évidence de faire – mais de l'éviter.

Dans un département comme celui de la Seine-Saint-Denis, les problèmes relatifs à l'exécution des peines ou à la longueur de la procédure ne relèvent pas seulement d'une réorganisation de la justice. C'est la question du manque de moyens qui se pose : lorsqu'un premier acte de délinquance est commis, il ne rencontre aucune réponse rapide susceptible de marquer clairement la « ligne jaune », les réponses ne sont pas adaptées, et les sanctions éducatives ne peuvent être mises en œuvre. Le projet de loi ne permettra pas d'apporter des solutions à ces problèmes, pas plus d'ailleurs que la future loi pénitentiaire. La question qui se pose est donc de savoir si le Gouvernement acceptera, lors de l'examen du texte en séance publique, des amendements visant, par un accroissement des moyens, non pas à punir la récidive mais à la prévenir.

M. Serge Blisko regrette que la loi pénitentiaire n'ait pas été l'occasion d'un travail en amont sur l'aménagement des peines, ce qui aurait permis de trouver les moyens de mettre réellement en œuvre l'injonction de soins prévue par la loi relative au renforcement de la lutte contre la récidive.

La question des moyens se pose particulièrement à l'intersection de deux secteurs sinistrés, la justice et la psychiatrie, où le manque de candidats, le manque d'organisation, l'offre de soins reconnue comme insuffisante, surtout dans certaines régions, se font douloureusement sentir.

Enfin, selon les termes de l'exposé des motifs de la lettre rectificative, le champ d'application de l'injonction de soins est large : « homicide, tous crimes ou délits sexuels, enlèvement et séquestration, pédopornographie, corruption de mineurs... ». On mêle ainsi des situations très différentes. Le délit sexuel est-il de même nature quand il est commis en bande, par des mineurs, ou dans le cadre conjugal ? L'auteur d'un enlèvement et d'une séquestration peut-il être soigné par un quelconque suivi thérapeutique ? La corruption de mineurs, incrimination relativement rare, appelle-t-elle une injonction de soins ? En réalité, la définition du champ de l'injonction de soins proposé dans ce texte vise à couvrir tout ce qui effraie l'opinion publique, mais qui ne relève pas nécessairement d'une action thérapeutique.

M. Dominique Raimbourg souligne que le terme général de récidive correspond en fait à des pratiques sociales et délinquantes différentes. Il aurait fallu procéder à une étude minimale de la population ciblée par le texte et des pratiques sociales et délinquantes qu'il entend réprimer. Est-il logique, par exemple, d'assimiler la récidive des majeurs et celle des mineurs ?

D'autre part, le texte, en se donnant pour objectif de renforcer la lutte contre la récidive, risque de décevoir l'attente des citoyens, qui souhaitent qu'une réponse soit apportée au problème de la réitération de délits par des mineurs, lesquels ne sont pas, en réalité, en situation de récidive au sens juridique du terme.

Le programme électoral du Président de la République prévoyait l'instauration de peines planchers. Or, dans l'esprit de tout un chacun, une peine plancher est une peine automatique. Le Gouvernement a renoncé, à juste titre, à instaurer des peines automatiques. Le risque est réel de décevoir une opinion publique très sensible au problème de la délinquance des mineurs, et ce à défaut d'avoir posé les bonnes questions.

Enfin, Mme la Garde des Sceaux a souligné que 29 % des peines sont aménagées, alors que l'on assiste dans le même temps à un recul très important des libérations conditionnelles. Il semble que ce chiffre de 29 % ait été obtenu en additionnant les peines inférieures à un an, qui sont aménagées avant l'entrée en prison, et celles qui sont aménagées à la sortie de prison.

Mme Delphine Batho estime que les incidents sérieux dont l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur a récemment été le théâtre sont le reflet de l'endurcissement des jeunes délinquants récidivistes, qui n'ont peur de personne, ni d'aucune peine. On ne voit pas, dans ces conditions, comment le projet de loi pourrait produire un quelconque effet dissuasif.

M. Julien Dray souligne que, alors même que depuis 20 ans, les lois ont été durcies, et les peines qu'elles prévoyaient appliquées, le taux de récidive n'a jamais reculé. Ce phénomène illustre ce que le président Mazeaud a appelé « l'impuissance du législateur » : devant un problème difficile, on se rassure en adoptant de nouvelles lois, en espérant qu'elles le résoudront. L'expérience a montré qu'une autre démarche serait plus féconde, sur laquelle le regretté Gérard Léonard avait d'ailleurs beaucoup réfléchi, à la lumière de l'exemple québécois : le maître mot doit être la précocité de l'intervention.

D'autre part, le principal problème n'est pas posé par les mineurs entre 16 et 18 ans, mais par les très jeunes, qui ont entre 10 et 12 ans. L'école de la délinquance commence à cet âge, où la prison ne signifie rien. En outre, quand ces très jeunes mineurs délinquants approchent de leur majorité, ce n'est pas la prison qui leur fait peur. Bien au contraire, l'expérience de la prison constitue à leurs yeux une « référence » qui doit figurer dans leur *curriculum vitae* s'ils veulent être respectés. Ces jeunes ne commettent pas de simples écarts par rapport à une société dans laquelle ils aspireraient à s'insérer. Leur logique est celle du refus total de l'intégration, ce qui est précisément la raison pour laquelle le problème est si difficile à résoudre. C'est aussi pourquoi le projet de loi ne répond en rien au problème de fond.

M. Philippe Goujon considère, quant à lui, que ce projet de loi est juste, utile et même nécessaire. Il correspond d'ailleurs aux engagements que le Président de la République a pris devant les Français. Mais son succès dépendra des moyens qui seront mis en œuvre dans le cadre de son application.

Jamais autant de conseillers en insertion et en probation n'ont été recrutés, même si leur nombre est encore insuffisant. Les premiers établissements pénitentiaires pour mineurs sont en train d'ouvrir. Et il n'y a pas de surpopulation pénale en ce qui concerne les mineurs, bien au contraire.

Cela étant, il conviendrait de préciser davantage le vaste plan qui sera mis en œuvre pour l'accompagnement individualisé des mineurs, qui devra leur permettre de se livrer à des activités en milieu pénitentiaire, alors même qu'il n'est pas possible de les y obliger.

Enfin, le problème de la prise en charge psychiatrique des détenus se pose de manière récurrente. Les premières unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) vont voir le jour dans les mois qui viennent et mobiliseront un grand nombre de médecins psychiatres. Peut-être pourront-elles abriter en leur sein des unités spécialisées accueillant des délinquants dangereux atteints de troubles psychiatriques. Pour recruter le nombre nécessaires de psychiatres et de médecins coordonnateurs, il n'est guère possible de faire l'économie

d'améliorations indiciaries et statutaires considérables. En milieu universitaire, il convient également d'inciter les futurs psychiatres à se tourner vers des carrières de ce type. C'est un véritable plan qu'il est donc nécessaire de mettre en œuvre pour le recrutement de ces personnels.

Mme la Garde des Sceaux a apporté les éléments de réponse suivants.

Beaucoup de travaux ont déjà été consacrés aux établissements pénitentiaires. La loi pénitentiaire ne part pas de rien. Il est ainsi notamment possible de s'appuyer sur des travaux que Mme Lebranchu avait impulsés. Il ne s'agit donc pas d'auditionner les parlementaires pour refaire le travail déjà accompli, mais d'y ajouter un certain nombre d'études relatives à la formation des détenus, à leur éducation, à la préparation à la réinsertion, notamment.

La lutte contre la récidive n'est pas un affichage sauf à considérer comme tel l'ensemble des textes applicables en matière pénale. Une procédure adaptée à un certain type de délinquance est à la fois dissuasive et répressive. Sans loi, comment est-il possible d'assurer la répression ? Entre 1997 et 2002, la délinquance avait augmenté de plus de 17 % et les atteintes aux personnes de près de 50 %. Entre 2002 et 2007, la délinquance de voie publique a baissé d'entre 9 et 11 %.

Les moyens éducatifs doivent être mis en œuvre. Il est paradoxal que ceux-là même qui, lors de la discussion de la loi relative à la prévention de la délinquance, avaient vivement réagi à l'idée de rendre possible une présentation immédiate des mineurs, insistent aujourd'hui sur la nécessité d'aller plus vite dans la mise en œuvre des mesures éducatives.

Le recrutement de médecins coordonnateurs exigera la mise en place d'un plan ambitieux d'ici mars 2008. Étant donné le fort taux de chômage qui frappe les psychologues, peut-être serait-il opportun de permettre à ceux-ci, par la mise en place de filières spécifiques, de se rapprocher des univers carcéral ou judiciaire. À cet égard, l'exemple de l'entrée de psychologues dans les commissariats et les gendarmeries est éclairant : elle a constitué une avancée alors même qu'elle s'était initialement heurtée à de vives résistances.

L'enquête de personnalité a souvent pour but de trouver des circonstances atténuantes. Il n'y a rien de choquant à s'opposer à ce qu'elle soit rendue obligatoire pour les récidivistes et pour eux seuls. Il convient au demeurant de préciser qu'elle peut à tout moment être ordonnée par le parquet et qu'elle est obligatoire pour les mineurs, pour les jeunes majeurs, dans le cas d'une réquisition de détention, et dans les affaires criminelles.

La procédure de présentation immédiate commence à être mise en œuvre. S'agissant des mineurs délinquants, elle produira sans doute des effets positifs.

On ne peut pas dire que la règle sera dorénavant la non-motivation des décisions prises par les tribunaux. L'article 485 du code de procédure pénale, aux termes duquel tout jugement doit être motivé, n'est nullement abrogé par le projet de loi, lequel prévoit seulement qu'il devra être « spécialement motivé » lorsque la peine sera inférieure aux seuils minimaux.

La punition est un moyen de prévenir la récidive. La prise en charge d'un récidiviste après une condamnation permet de faire baisser le taux de récidive. Ce qui favorise la récidive, c'est essentiellement l'inexécution de la peine, ainsi que les « sorties sèches ». Parmi

les mineurs accueillis en centre éducatif fermé, le taux de récidive diminue entre 50 et 70 %. D'où l'intérêt d'une prise en charge au moment de la sanction.

Il n'y a pas actuellement de politique pénale pour les mineurs. Une circulaire d'action publique a été adressée aux parquets, qui recommande que toute infraction commise par un mineur reçoive une réponse. Cette réponse peut être une mesure éducative. Tout ne se résume pas à une question de moyens. Car les moyens n'ont de sens et de portée que s'ils sont mis au service d'une politique pénale.

Le Gouvernement sera naturellement ouvert à tous les amendements qui iront dans le bon sens.

Environ 20 % de la population carcérale souffre de troubles psychiatriques, psychotiques ou psychologiques. C'est pourquoi il convient que puissent être accueillies dans des « hôpitaux-prisons » des personnes malades qui ont besoin de soins et n'ont rien à faire en prison. Ainsi, l'ouverture de 740 places est prévue d'ici 2009, et elle est d'ores et déjà financée.

Parmi les centres éducatifs fermés, 5 seront à dominante médicalisée, pour accueillir les mineurs atteints de troubles.

L'injonction de soins renforcée par le projet de loi concerne notamment l'enlèvement et la séquestration d'enfants, parce que les auteurs de ces délits ont souvent pour but de commettre ensuite des crimes de nature sexuelle. Il importe de souligner que la peine ne comprendra cette injonction de soins que si l'expertise le préconise. En outre, le juge d'application des peines ou le tribunal peut l'écarter s'il considère que la mesure n'est pas opportune, par exemple si elle vise une personne déjà soignée par ailleurs.

Il n'était pas nécessaire de procéder à une étude sur la population ciblée par le texte, car celui-ci ne veut cibler – et par là, inévitablement, stigmatiser – aucune catégorie de la population. Il vise non pas une catégorie de personnes, mais des délinquants récidivistes, en particulier ceux qui commettent des actes de violences ou de nature à troubler l'ordre public. D'autre part, les récidives ne sont pas des pratiques sociales, mais des infractions.

Il est faux d'affirmer que le projet de loi traite de manière indistincte les majeurs et les mineurs. Pour ces derniers, l'ordonnance de 1945, dont les principes vont au-delà de la Convention internationale des droits de l'enfant, continuera de s'appliquer.

Le passage du concept de récidive à la notion de réitération, comme semblent y inviter certains, constituerait un élargissement du champ du projet de loi. Celui-ci ne concerne que la récidive légale, dont la définition a au demeurant été élargie par la loi du 12 décembre 2005.

L'intention du Gouvernement n'est pas de ne pas décevoir la partie de l'opinion publique qui attend des peines automatiques. Il entend respecter les principes du droit actuel, au nombre desquels figurent l'individualisation des peines, leur proportionnalité, et le pouvoir d'appréciation du juge. Si l'instauration de peines planchers, et non de peines automatiques, déçoit certains citoyens, il est nécessaire de fournir un effort de pédagogie.

Près de 30 % des peines sont aménagées. Le taux de libérations conditionnelles n'a pas fortement diminué. Il est resté à peu près constant depuis trois ans. Un grand nombre de

placement en semi-liberté, de placements extérieurs, ou de projets de réinsertion ont été décidés. En cas d'aménagement de peine, le taux de récidive chute fortement.

Les incidents qui se sont produits au sein de l'EPM de Lavarat sont l'illustration du fait que la prise en charge des mineurs est trop tardive. La délinquance des mineurs a augmenté de 80 % dans les 10 années qui ont précédé 2002. Un certain laisser-aller s'est installé, de sorte qu'un mineur condamné pour dix affaires a pu avoir le sentiment de ne l'être que pour une seule, souvent la dernière. Il faut le sanctionner dès la première. On retrouve là encore les effets négatifs de l'absence d'une politique pénale visant les mineurs. Toute infraction sera dorénavant suivie d'une réponse. Les mesures éducatives ont déjà été sensiblement élargies par la loi du 5 mars 2007, qui commence à être appliquée.

Il est piquant de constater que ceux-là mêmes qui avaient accusé le Gouvernement de vouloir « fichier les bébés délinquants » parce qu'il proposait un dépistage des troubles du comportement insistent aujourd'hui sur la nécessité d'une réponse précoce aux premiers actes de délinquance. De nombreux enfants manifestent des troubles du comportement, qui sont mentionnés par les médecins sans que cela attire l'attention. Ils comparaissent plus tard devant le juge pénal sans que leurs troubles aient jamais été traités. Voilà le problème auquel la disposition adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi relative à la prévention de la délinquance permet d'apporter une réponse.

Enfin, d'ici à 2011, 15 unités hospitalières spécialement aménagées seront mises en place.

*

* *

