

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup> 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 et examen en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, du rapport de mise en application de la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs (M. Guy Geoffroy, rapporteur et M. Christophe Caresche, co-rapporteur)..... 2
- Information relative à la Commission..... 14

Mardi

9 décembre 2008

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

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



*La Commission procède à l'audition de Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la justice et examine en application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, rapporteur et M. Christophe Caresche, co-rapporteur la mise en application de la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.*

*La séance est ouverte à 16 heures 30*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, je suis d'autant plus heureux de vous accueillir au sein de notre Commission qu'il s'agit aujourd'hui de dresser un premier bilan du premier texte que vous avez présenté à notre assemblée, emblématique de la nouvelle politique pénale voulue par le Président de la République : la loi tendant à lutter contre la récidive par l'instauration des peines plancher, par la création de nouvelles dérogations à l'excuse de minorité et par le renforcement de l'injonction de soins. Ce texte fait l'objet d'un projet de rapport d'information, conformément à l'article 86, alinéa 8, de notre Règlement, qui va nous être présenté par M. Guy Geoffroy, en tant que rapporteur, et M. Christophe Caresche, en qualité de co-rapporteur. Vous pourrez ensuite, madame la garde des Sceaux, répondre à leurs questions et à celles des députés qui souhaitent vous interroger.

Nous attendons en effet avec impatience que vous nous apportiez de premiers éléments d'information sur les conditions d'application de la loi, sur ses premiers effets sur la délinquance et sur l'évolution de la population carcérale.

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** Ce travail, dont l'accomplissement, en parfaite coopération, si ce n'est toujours en parfait accord, avec Christophe Caresche, m'a apporté une grande satisfaction, prouve l'utilité de la méthode que nous avons retenue depuis le début de la législature pour suivre l'application des lois.

Nous avons consacré notre rapport d'information aux trois dispositions qui avaient été les plus vivement débattues au moment de l'examen du projet de loi : l'instauration, conformément à l'engagement du Président de la République, de peines minimales d'emprisonnement applicables aux majeurs et aux mineurs de plus de treize ans récidivistes de crimes et de délits punissables de plus de trois ans d'emprisonnement – cette disposition était, et reste, la plus commentée – ; l'élargissement des conditions dans lesquelles les juges peuvent écarter l'excuse de minorité prévue par l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante ; enfin, la généralisation et la systématisation de l'injonction de soins, dont la mise en œuvre a été repoussée de quelques mois.

Je veux préciser au préalable que les chiffres dont nous faisons état dans notre rapport doivent être envisagés avec prudence, car il est encore trop tôt pour mesurer l'impact exact de la loi.

Le grand reproche adressé au dispositif des peines plancher était qu'il entraînerait l'automatisme du prononcé de peines minimales. Or, sur plus de 18 000 condamnations en récidive légale recensées depuis la publication de la loi, 9 000 peines plancher ont été prononcées : cela signifie que les juges ont dérogé à l'application de peines minimales dans la moitié des cas, préférant recourir à la palette des peines disponibles, du prononcé de peines au

quantum inférieur, mais souvent fermes, de peines assorties d'un sursis, simple ou avec mise à l'épreuve, jusqu'à des peines plus lourdes que les peines plancher, dans des proportions que nous ne pouvons pas, hélas ! connaître plus précisément. Nous avons également été frappés par la variation considérable du taux d'application des peines minimales selon les ressorts des cours d'appel – 34,4 % à Paris, 72,5 % à Bourges.

Les effets de l'instauration de peines minimales sur la récidive sont difficiles à évaluer, principalement par manque de recul. Si nous comparons le quatrième trimestre 2006 au quatrième trimestre 2007, le nombre de condamnations en récidive a baissé de 2,75 %, mais cette baisse doit encore être confirmée.

L'impact de l'instauration de peines plancher sur la population carcérale est difficilement quantifiable. Si l'augmentation de la population carcérale a commencé en 2006, on observe un très net accroissement du « stock » des détenus depuis un an. En tenant compte d'autres facteurs, notamment de la suppression des grâces collectives en 2007 et en 2008, on évalue l'impact de la loi du 10 août 2007 à une augmentation de 2,5 % de la population carcérale.

En dépit des nouvelles possibilités de déroger à l'excuse de minorité ouvertes par le texte, nous avons constaté que ce principe est très rarement écarté par les juges, quand il n'est pas maintenu de façon systématique au travers d'une motivation « type », en contradiction avec la volonté affichée par le législateur d'adresser un message fort aux mineurs multirécidivistes de plus de seize ans.

En ce qui concerne la systématisation de l'injonction de soins, les indicateurs manquent, le nombre de médecins coordonnateurs étant davantage un indicateur de moyens, et non de résultats.

Mes questions découleront de cette brève présentation.

Nous aimerions d'abord savoir dans quelle mesure nous pourrions, madame la ministre, mesurer l'impact dissuasif de cette loi : est-il prévu d'améliorer le suivi statistique du prononcé des condamnations en récidive ? Celui-ci nous est apparu d'autant moins satisfaisant que certains juges fondaient leur décision de ne pas appliquer les peines plancher sur l'impossibilité de distinguer les cas de nouvelles récidives.

Nous aimerions également vous entendre sur l'impact de la loi sur la population carcérale, et notamment sur le risque que constitue le recours massif au sursis avec mise à l'épreuve : certains magistrats que nous avons entendus y voient une véritable « bombe à retardement » risquant de provoquer à terme une inflation du nombre des détenus. Un tel risque pourrait même inciter certains à renoncer à révoquer des sursis avec mise à l'épreuve, alors même que le condamné méconnaîtrait ses obligations.

Nous nous interrogeons à ce propos sur l'articulation de la loi du 10 août 2007 avec la future loi pénitentiaire.

En ce qui concerne l'application de la loi aux mineurs, nous manquons des mesures statistiques qui nous permettraient de nous prononcer sur la pertinence du critère des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion », qui peut justifier le maintien de l'excuse de minorité. Pourriez-vous indiquer aux parquets les moyens d'améliorer l'application de la loi dans ce domaine ?

Êtes-vous enfin en mesure de nous donner des informations plus précises sur le recrutement et l'évolution statutaire des médecins coordonnateurs ?

**M. Christophe Caresche, co-rapporteur.** Le texte dont nous évaluons aujourd'hui l'application a suscité des débats très vifs et une opposition très forte de mon groupe lors de son examen par l'Assemblée nationale. Cette évaluation se heurte au défaut d'informations statistiques : le problème n'est pas nouveau, le ministère de la justice ayant de grands progrès à faire pour connaître son fonctionnement. En outre, le dispositif de suivi statistique de l'application de la loi de 2007 mis en place par la Chancellerie ne prend pas encore en compte la nouvelle récidive.

En ce qui concerne l'application des peines plancher, il convient tout d'abord de relever que, dans 50 % des cas, les juges dérogent à cette application. Ces dérogations sont motivées le plus souvent par les circonstances de l'infraction ou la personnalité du prévenu. Dans plus de 90 % des cas cependant, la récidive est sanctionnée par une peine d'emprisonnement ferme. On peut certes se demander si la faiblesse de cette application n'est pas due également à un défaut de comptabilisation, certaines condamnations de récidivistes n'étant pas comptabilisées comme telles. De même, on ne peut que s'étonner de l'absence de motivation d'un grand nombre de ces dérogations. Cela pourrait en partie expliquer les grands écarts constatés dans l'application de la loi suivant les cours d'appel, 20 % des ressorts prononçant 30 % des peines plancher, en contradiction avec l'objectif d'harmonisation des peines sur le territoire national qui avait été avancé au moment de l'adoption de la loi.

Quand les juges ne dérogent pas à l'application des peines plancher, près de 40 % des peines qu'ils prononcent sont entièrement fermes, les plus de 60 % restants étant assortis d'un sursis, simple ou avec mise à l'épreuve, voire une peine alternative. Les peines plancher ne sont donc réellement prononcées que dans moins de 20 % des cas de récidive légale. C'est là, à mes yeux, le signe qu'elles sont inadaptées : selon les magistrats du tribunal de grande instance de Paris, le quantum des peines plancher est disproportionné par rapport aux faits commis. Les magistrats eux-mêmes reconnaissent qu'ils tentent de s'adapter à cette loi, soit en y dérogeant, soit en prononçant massivement des SME visant à atténuer la peine. Ces pratiques aboutissent à une dénaturation du SME et à un risque d'engorgement du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Certains ont parlé de « bombe à retardement », d'autres, comme M. d'Harcourt, directeur de l'administration pénitentiaire, de « bulle » prête à éclater pour qualifier le risque d'explosion de la population carcérale.

Le dispositif des peines plancher n'est pas suffisamment sélectif puisqu'il sanctionne, à hauteur de 60 %, des atteintes aux biens, c'est-à-dire souvent des infractions insuffisamment graves pour motiver le prononcé de peines plancher. Le fait que la justice des mineurs ne se soit pas saisie de ce dispositif, comme en témoigne son très faible taux d'application aux mineurs, voire son inapplication à Paris, prouve également l'inadaptation de la loi.

Quant à l'augmentation de la population carcérale, il est difficile de mesurer précisément l'incidence de la suppression des grâces présidentielles. Cela dit, la répercussion de la loi reste limitée, ce que j'attribue à son application restrictive par des magistrats soucieux de ne pas prononcer de peines excessives.

Le bilan de cette loi est donc négatif, notamment pour les magistrats, qui exercent dans des conditions beaucoup plus contraintes leur faculté d'individualisation de la peine.

**Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la justice.** La façon dont vous avez présenté l'application de la loi de 2007 appelle quelques précisions.

En cas de récidive, un magistrat peut fonder sa décision sur ce texte, mais aussi sur d'autres dispositions pénales, en fonction des éléments constitutifs de l'infraction. Dans cette hypothèse, on ne saurait parler de « contournement » ou de « détournement » de la loi. Tout démontre au contraire qu'elle est parfaitement adaptée et bien appliquée.

Je rappelle que cette loi traduit un engagement fort du Président de la République et qu'elle répond à une véritable attente des Français. Alors même que les cas de récidive augmentaient, il n'existait pas, jusqu'en 2007, de cadre juridique permettant de lutter contre ce phénomène en tant que tel. Nous devons par ailleurs restaurer l'autorité de la justice en veillant à la bonne application des peines.

S'agissant des statistiques, on avait constaté une augmentation de la délinquance de 17,8 % entre 1997 et 2002 – et même de 50 % pour les atteintes aux personnes et de 16,8 % pour la délinquance des mineurs. Dans le même temps, le nombre des condamnations a baissé de 11 % pour l'ensemble des délits, et de 5 % pour ceux commis par les mineurs. Sans que l'outil statistique change, la délinquance générale a ensuite diminué de 9,4 % de 2002 à 2007 ; les actes de délinquance commis par les mineurs ont en revanche crû de 12,9 % au cours de la même période.

Dans ce contexte, le Président de la République a décidé de prendre ses responsabilités en renforçant la protection des Français et en augmentant les sanctions applicables aux délinquants. Les réformes que nous menons depuis dix-huit mois reposent sur deux principes complémentaires : une politique pénale dont la fermeté est clairement assumée, mais aussi une politique d'humanité, visant en particulier à la réinsertion des personnes détenues, laquelle est également un instrument de lutte contre la récidive.

Le principe de fermeté est au cœur de cette loi, qui systématise notamment l'injonction de soins pour les délinquants sexuels, mais c'est également le fondement d'autres textes, comme celui sur la rétention de sûreté. En attendant l'élaboration d'un nouveau code de la justice pénale des mineurs, j'ai donné pour instruction au parquet d'apporter une réponse pénale à chaque infraction commise par un mineur. On constate déjà une augmentation du taux de réponse pénale, ainsi qu'une diminution de ce type de délinquance dans le ressort de certaines cours d'appel.

D'autre part, nous avons décidé qu'il n'y aurait plus de régulation de la population carcérale par l'intermédiaire des grâces collectives, des lois d'amnistie et des réductions de peines automatiques. Sur ce dernier point, je rappelle qu'auparavant les détenus savaient, dès leur entrée en prison, à quelle réduction de peine ils pouvaient prétendre même en l'absence de tout effort ou de garanties sérieuses de réinsertion.

Nous avons par ailleurs engagé une rénovation du parc pénitentiaire – plus de 3 000 places ont déjà été construites à ce jour –, mais aussi décidé la création d'établissements pour mineurs et institué un Contrôleur général des lieux de privation de liberté. En outre, vous débattrez bientôt de la future loi pénitentiaire, qui sera un texte fondateur.

Sans revenir sur le détail de la loi du 10 août 2007, je dirai que tout démontre qu'elle est largement appliquée par les magistrats en vue de lutter tant contre la récidive des majeurs que contre celle des mineurs, et cela bien que les juges conservent leur indépendance et

qu'aucune peine automatique n'ait été instaurée. Lorsqu'un juge estime qu'une peine n'est pas adaptée, il reste en effet libre de ne pas la prononcer.

Alors que jusqu'à maintenant seule prévalait une règle générale de doublement des peines encourues en cas de récidive, les magistrats disposent désormais d'une base juridique très claire. En cas de vol simple, on risquait par exemple trois ans de prison, contre six en cas de récidive, mais le parquet ne savait pas systématiquement dans quel cas l'on se trouvait. Grâce à la nouvelle loi, ce n'est plus le cas.

Au 1<sup>er</sup> décembre 2008, les magistrats ont prononcé des peines plancher dans 50 % des 18 358 cas de récidive dont ils ont été saisis. Parmi les quelque 9 000 condamnations, le taux de peines de prison ferme s'élève à 37,4 %, et le taux d'appel du parquet à 9,2 %, soit près de deux fois plus que la moyenne en matière correctionnelle. Sur 360 mineurs jugés en état de récidive, 155 ont par ailleurs été condamnés à une peine plancher, ce qui correspond à un taux de 43,1 %.

La loi du 10 août 2007 me semble donc bien appliquée. M. Caresche semble regretter qu'elle ne le soit pas dans 100 % des cas, mais cela ne saurait être l'objectif d'un texte pénal...

**M. Christophe Caresche.** Je n'ai pas dit ça !

**Mme la garde des Sceaux.** ...Pour ma part, je demeure attachée à la notion d'individualisation des peines et au pouvoir d'appréciation laissé aux juges, deux principes qui permettent de faire place à des considérations d'humanité et d'équité, et qui ne sont nullement remis en cause par ce texte, comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé.

Contrairement à ce qu'affirme M. Caresche, la loi du 10 août permet de lutter contre tous les types de criminalité, qu'il s'agisse de la criminalité organisée, du trafic de stupéfiants ou de délinquance de proximité, qui affecte la vie quotidienne de nos concitoyens. C'est aussi cela, le principe d'égalité devant la loi !

Parmi les peines plancher prononcées, 58,8% ont concerné des cas de vol et d'atteinte aux biens et 22 % des cas de violences. S'agissant de ces dernières, la peine minimale a été prononcée dans près de 70 % des cas de violences conjugales en récidive – ce qui est pour moi un motif particulier de satisfaction, car ce fléau était encore considéré, voilà cinq ans, comme un sujet mineur. Des peines plancher ont également été prononcées dans 62 % des cas de violences sexuelles et dans 61,6 % des cas de violences autres que sexuelles et autres que sur conjoints. Si cette loi permet de sauver ne serait-ce qu'une femme victime de violence conjugale, elle présente déjà une utilité à mes yeux.

J'ajoute que ses effets dissuasifs sont déjà bien établis. Tous le reconnaissent, tant les magistrats que les détenus eux-mêmes : chacun sait que, maintenant, l'on « risque gros » en cas de récidive. Au demeurant, on a constaté une baisse de 4,2 % de la délinquance générale en douze mois, et même de 6,8 % en ce qui concerne les atteintes aux biens. Pour la première fois depuis 1995, les atteintes aux personnes ont également décliné de façon constante depuis mars 2008 – nous en sommes aujourd'hui à 1 % de baisse.

Le texte a également permis d'améliorer le dispositif d'injonction de soins, qui a été étendu à d'autres mesures que le suivi socio-judiciaire et qui a rendu automatique pour les

délinquants sexuels : ces derniers ne peuvent plus bénéficier de libération conditionnelle ni de remise de peine s'ils refusent de se soigner.

S'agissant des médecins coordonnateurs, leur nombre est passé de 147 à 211 entre juin 2006 et octobre 2008. L'application des dispositions relatives à l'injonction de soins avait d'ailleurs été différée afin de permettre des recrutements supplémentaires. L'indemnité annuelle qui leur est versée a en outre été revalorisée de 164 % – elle s'élève à 700 euros depuis 1<sup>er</sup> janvier 2008 –, tandis que le nombre des personnes que peut suivre chaque médecin coordonnateur a été porté de 15 à 20. Ces efforts devraient très rapidement produire leurs fruits, notamment en ce qui concerne les délinquants sexuels.

Je précise également qu'il n'y a aucune incohérence entre la loi du 10 août 2007 et notre politique d'aménagement des peines. Un principe de fermeté doit certes s'appliquer à l'égard des récidivistes, car ils doivent être condamnés et leur peine doit être exécutée ; toutefois, l'aménagement des peines favorise non seulement la réinsertion des détenus, mais il permet également d'éviter la récidive. Le taux de récidive s'élève ainsi à 60 % en cas de sortie sèche de prison, tandis qu'il est réduit des deux tiers en cas d'aménagement des peines.

J'en viens à la question de la surpopulation carcérale, qui n'a rien de politique à mes yeux. Depuis 1985, le nombre de places n'a jamais été égal à celui des détenus, de sorte que tous les gardes des sceaux qui se sont succédé depuis Robert Badinter, toutes sensibilités confondues, ont dû s'efforcer de gérer le problème, notamment en construisant de nouvelles places de prison.

À cet égard, le plus important programme a été engagé en 1987 par Albin Chalandon, qui a fait construire 13 000 places supplémentaires. On a en revanche constaté une diminution de 4 % des places de 1997 à 2002. Je ne contesterai pas les fermetures qui ont alors été décidées, car nos prisons n'étaient pas dignes, mais il est regrettable qu'aucune mesure de compensation n'ait été prise. C'est la majorité actuelle qui a lancé un ambitieux programme de construction de 13 200 places, aujourd'hui en cours de réalisation. Je m'étonne que l'on se permette de déplorer la surpopulation actuelle alors que l'on n'a pas construit de places de prison quand c'était nécessaire.

Il est vrai que les bracelets électroniques ont fait leur apparition depuis quelques années, mais il nous reste à préserver la dignité des personnes qui continuent à être privées de leur liberté. C'est un devoir qui nous incombe à tous, que nous soyons de droite ou de gauche.

D'autre part, si j'ai mené une politique volontariste d'aménagement des peines depuis mon arrivée à la Chancellerie, c'est parce qu'une telle politique tend à favoriser la réinsertion des détenus et, ainsi, à éviter la récidive. Alors que seules 2 000 peines étaient annuellement aménagées de 2002 à 2007, en application de lois d'amnistie, des réductions automatiques de peines et des grâces collectives, il a été décidé de ne plus recourir à ce type de mesures et, pourtant, le nombre de peines aménagées a triplé en un an. Afin de parvenir à ce résultat, j'ai notamment pris un décret instituant des conférences régionales d'aménagement des peines, lesquelles ont fait la preuve de leur efficacité. Au demeurant, je précise que les mesures concernées sont des décisions prises par des magistrats du siège, et non des mesures administratives ou automatiques.

Il me semble que l'on peut déjà se montrer satisfait des résultats obtenus dans ce domaine, même si nous n'avons pas encore rempli tous nos objectifs. Je souhaite en effet que la surpopulation carcérale cesse d'ici à 2012, et que les personnes privées de leur liberté le

soient désormais dans la dignité. Dans cette perspective, les mesures d'aménagements de peine devraient être facilitées par la future loi pénitentiaire, qui offrira des outils nouveaux aux juges de l'application des peines.

Pour ce qui est des bracelets électroniques, je rappelle que l'on en comptera 2 500 de plus en 2009 et que leur nombre total devrait être porté à 12 000 d'ici à 2012. Cela signifie 12 000 détenus en moins dans nos prisons, dont les capacités devraient alors atteindre 63 000 places.

S'agissant de la cohérence dans l'application de la loi du 10 août 2007 sur l'ensemble du territoire, vous savez que je veille au respect du principe d'égalité. Le taux de recours aux peines plancher peut certes varier dans des proportions notables selon les cours d'appel, puisqu'il est compris entre 34 et 70 % des condamnations prononcées ; toutefois, je rappelle que nous ne disposons pas encore d'indicateurs précis concernant la nature des condamnations prononcées et l'exécution des peines.

C'est pourquoi j'ai souhaité que nous disposions d'un nouvel instrument de mesure de la récidive dès le début de l'année 2009. Nous y travaillons déjà depuis quelques mois. Par une instruction en date du 24 septembre 2008, j'ai demandé que l'état de récidive soit systématiquement relevé. Pour le moment, force est de constater que le casier judiciaire n'est pas systématiquement à jour au moment des audiences et que les condamnations prononcées ne sont pas nécessairement réactualisées, surtout quand elles ne sont pas encore définitives.

Dans le ressort de la cour d'appel de Paris, il existe, c'est vrai, de grandes disparités. Des peines plancher sont prononcées dans 80 %, voire 90 % des cas à Fontainebleau, soit bien plus qu'au tribunal de grande instance de Paris. Cela étant, il faut avoir conscience que le relevé des condamnations est encore réalisé de façon manuelle dans ce dernier tribunal. Les formulaires n'étant pas toujours remplis lorsque les magistrats manquent de temps, les outils de mesure manquent de fiabilité : les taux actuellement observés sont très probablement en deçà de la réalité.

Au total, cette loi était non seulement attendue par nos concitoyens et par les magistrats eux-mêmes, mais elle a également fait la preuve de son utilité en quelques mois d'application seulement, notamment pour certaines formes de délinquance – je pense notamment aux atteintes aux personnes, et tout particulièrement aux violences conjugales. La loi du 10 août 2007 est un outil d'une grande efficacité.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Les deux rapporteurs ne sont visiblement pas du même avis. Pour ma part, je suis plutôt d'accord avec Guy Geoffroy. Il me semble que la durée écoulée – seize mois – ne nous offre pas de recul suffisant, et je déplore que la loi soit appliquée différemment en Seine-et-Marne et à Paris. Un certain nombre de magistrats n'appliquent pas la loi, ce qui me semble particulièrement grave.

Je regrette également que l'on ne s'intéresse pas assez aux phénomènes de bande : quand un complice est blanchi ou qu'il n'est pas condamné alors qu'il a commis un délit, on observe un effet multiplicateur. Tous les acteurs de terrain le savent. Or les délinquants savent aujourd'hui que la récidive est davantage punie.

J'aimerais également que l'on pense davantage aux victimes – même si c'est un « gros mot » aux oreilles de certains d'entre nous. Il me semble bon que les victimes ne voient plus leur agresseur ressortir immédiatement libre.

D'autre part, je m'interroge sur les 9 000 décisions – sur un total de 18 000 – qui ne font pas application des peines plancher : vous avez indiqué, madame la garde des Sceaux, qu'une distinction s'opérait selon la nature des actes commis ; mais je m'étonne d'apprendre qu'un multirécidiviste puisse faire l'objet d'une mise à l'épreuve. Il existe, certes, une gradation des peines, mais une telle disposition ne devrait pas être appliquée à ce stade.

En dernier lieu, pouvez-vous nous expliquer quelles mesures adoptent les juges qui n'appliquent pas la loi du 10 août 2007 ? J'aimerais savoir de quelle façon ils s'efforcent, de leur côté, d'éviter la récidive.

**M. Jean-Paul Garraud.** Je suis totalement en désaccord avec l'idée selon laquelle les magistrats n'appliqueraient pas la loi. Ils n'appliquent certes pas la loi telle qu'elle a été caricaturée par l'opposition au cours des débats auxquels a donné lieu l'examen de la loi, mais ils appliquent toute la loi telle qu'elle a été votée par le Parlement.

Certains ont voulu faire croire que les peines plancher, étant automatiques, déboucheraient sur des incarcérations à tour de bras, ce qui aurait pour effet de remplir nos prisons. Or la loi du 10 août 2007 permet aux juges d'aller en deçà du plancher, ou bien au contraire au-delà, s'ils le souhaitent : les magistrats conservent en effet leur liberté d'appréciation, à condition de motiver leurs décisions, ce qui est le fondement même de la justice.

La caricature qui a été présentée de ce texte a donc été démentie par les faits et, contrairement à ce que j'ai entendu, on constate que les magistrats appliquent bien la loi, et cela sous réserve des corrections qu'il faudrait naturellement apporter aux statistiques actuelles, compte tenu de l'imprécision des instruments de mesure.

J'ajoute que le phénomène de surpopulation carcérale ne date nullement de l'adoption du texte. Il a en revanche été aggravé par la décision de ne plus recourir aux mesures de grâce collective, aux lois d'amnistie et aux réductions automatiques de peine. Une telle décision me paraît tout à fait justifiée. Toutefois, autant j'étais favorable à la fermeté pénale consacrée par la loi du 10 août 2007, autant il me semble nécessaire que la future loi pénitentiaire soit l'occasion de réfléchir aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, qui sont également des instruments de lutte contre la récidive. Ce serait parfaitement cohérent.

**M. Michel Hunault.** Je veux à mon tour saluer le travail des deux rapporteurs : ce bilan de l'application de la loi, dix-huit mois après son vote, répond utilement aux critiques de l'opposition. Il prouve en effet, madame la garde des Sceaux, que votre politique pénale, conformément à vos vœux, concilie fermeté et humanité.

Pendant que l'opposition commente, la garde des Sceaux et la majorité agissent, comme le prouve, entre autres, l'instauration d'un Contrôleur général des prisons ou le projet de loi pénitentiaire.

En ce qui concerne les possibilités d'aménagement de peine, je souhaiterais qu'on aille un peu plus loin, car on sait qu'il y a dans les prisons des gens qui n'ont rien à y faire. Il faut donc que l'application de la loi de 2007 soit dissuasive pour les récidivistes, mais il importe également qu'il y ait des peines alternatives pour sanctionner les petits délits.

J'ajoute que la généralisation de l'injonction de soins suppose un accroissement des moyens matériels et humains consacrés à la réinsertion des détenus – c'est la meilleure prévention de la récidive.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Pouvez-vous nous indiquer, madame la garde des Sceaux, à quelle date le Sénat examinera le projet de loi pénitentiaire et quand notre collègue Jean-Pierre Garraud pourra exercer ses talents de rapporteur sur ce texte ?

**Mme la garde des Sceaux.** Le projet de loi pénitentiaire devrait être examiné par le Sénat au début de l'année 2009, fin janvier ou début février.

**M. Bertrand Pancher.** Même si l'on voit que la loi va dans le bon sens, il est très difficile d'évaluer très précisément ses résultats : il aurait fallu comparer deux « échantillons représentatifs » de récidivistes, avant et après son entrée en vigueur. L'importance de ces résultats sur le plan symbolique et du point de vue de la lisibilité de la loi rend nécessaires de véritables outils statistiques, d'autant que la grande variabilité d'application de loi selon les cours d'appel met à mal le principe d'égalité républicaine en matière de justice.

**M. Jacques Valax.** Vous avez prétendu, madame la garde des Sceaux, être très attachée à des principes tels que ceux de l'individualisation des peines ou du pouvoir d'appréciation et de l'indépendance des magistrats. Votre dépêche du 24 septembre 2008, par laquelle vous demandez aux magistrats du parquet d'interjeter appel quand l'application de la peine minimale a été écartée pour des motifs non pertinents, constitue pourtant une entorse fondamentale à ces principes.

**M. Manuel Valls.** Je veux à mon tour saluer l'utilité du travail de nos rapporteurs, qui devra être poursuivi.

En 2007, chers collègues de la majorité, vous avez fait croire à l'opinion qu'en votant cette loi vous régleriez automatiquement le problème de la récidive, ce message de grande fermeté envoyé aux récidivistes devant les dissuader de repasser à l'acte. Force est de constater aujourd'hui qu'on est loin du compte. Au bilan, « dépassionné », que vous avez dressé des années 1997-2002, madame Dati, j'opposerai la situation de ma circonscription, qui reste marquée par des phénomènes inquiétants de récidive et de violence des mineurs. Il n'y a pas de recette magique pour résoudre ces problèmes complexes !

Les deux rapporteurs ne sont pas loin de partager la même vision de cette loi, notamment en ce qui concerne son impact sur l'évolution de la population carcérale : le recours massif aux SME et le risque d'embolie qu'il fait peser sur le système carcéral sont un des problèmes les plus graves posés par l'application de ce texte. Il en va de même de l'échelle des peines, de l'inégalité dans l'application de la loi ou de la nécessité de disposer d'un outil statistique plus performant et plus précis.

**M. le co-rapporteur.** Le principe de l'individualisation des peines étant constitutionnel, il était de toute façon impossible de créer un dispositif de peines automatiques.

On ne peut pas dire non plus que la récidive reste impunie alors que les magistrats la frappent de peines d'emprisonnement ferme dans la quasi-totalité des cas. Le problème est que le quantum des peines plancher paraît exorbitant par rapport au dernier fait commis : un

magistrat répugne à sanctionner de deux ans d'emprisonnement ferme le fait de détenir deux grammes de cannabis, sous prétexte que ce fait est commis en état de récidive légale.

**M. le rapporteur.** Ce rapport démontre la vacuité des deux accusations adressées à cette loi : celle d'instituer l'automatisme des peines, et celle de systématiser les peines de prison ferme, avec pour effet dans les deux cas de priver le juge de son pouvoir d'individualiser la peine.

Premièrement, en effet, les peines plancher ne se substituent pas au doublement de la peine encourue en cas de récidive, qui est de cinq à six fois supérieure au quantum des peines plancher. Deuxièmement, soit par principe, soit pour tenir compte des circonstances et de la personnalité du prévenu, les magistrats prononcent un nombre tout à fait limité de peines d'emprisonnement pur et simple dans le cadre de cette loi, préférant utiliser tout l'éventail des peines à leur disposition pour atténuer l'emprisonnement ferme par un sursis simple, un SME ou un sursis-TIG.

Démonstration est ainsi faite que ce procès en sorcellerie n'était pas fondé, et que les magistrats conservent toute leur indépendance et tout leur pouvoir d'appréciation.

**Mme la garde des Sceaux.** J'irai dans le même sens que M. Geoffroy. Alors que le trafic de stupéfiants est passible de dix ans d'emprisonnement, et de vingt ans s'il y a récidive, la peine plancher n'est que de quatre ans. La loi du 10 août 2007 n'aboutit donc nullement à des condamnations excessivement longues. De la même façon, le vol simple est puni de trois ans de prison, contre six ans en cas de récidive, tandis que la peine plancher est fixée à un an.

Loin d'instaurer une sur-pénalisation du droit, ce texte a donc établi un régime clair et adapté. Contrairement à ce que certains ont prétendu au cours des débats en 2007, nous n'avons aucunement augmenté les quantums de peines applicables aux récidivistes. Les peines plancher s'insèrent dans le cadre des condamnations qui étaient déjà encourues.

Il serait également erroné de penser, monsieur Bénisti, que les magistrats n'appliquent pas la loi. Ils le font, mais en exerçant leur pouvoir d'appréciation et en individualisant les peines en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

S'agissant des données statistiques, je rappelle qu'aucun texte ne reçoit une application uniforme sur l'ensemble du territoire. À Évry, par exemple, le taux de délinquance des mineurs atteint le double de la moyenne nationale. Si l'usage de l'arsenal pénal est bien différent dans ce bassin et dans le Cantal, cela ne signifie pas une inégalité devant la loi. Il faut simplement que les magistrats disposent de tous les outils nécessaires pour faire face à la délinquance constatée sur le plan local.

Un mot sur les 9 000 condamnations qui n'entrent pas dans la catégorie des peines plancher alors qu'elles sont prononcées contre des récidivistes : comme l'indiquait Christophe Caresche, il peut s'agir de peines fermes, de peines mixtes ou encore de sursis avec mise à l'épreuve et, pour ce qui est de cette dernière mesure, il ne s'agit nullement d'un moyen utilisé par les magistrats pour contourner la loi du 10 août 2007. Je rappelle en outre qu'on ne peut en bénéficier que deux fois, avant de s'exposer à la prison ferme, ultime sanction dans la gradation des peines.

Par ailleurs, le recours croissant au SME ne fait pas courir de risque particulier en matière de surpopulation carcérale – pas plus, en tout cas, que n’importe quel autre type de mesure conditionnelle. Le SME est même moins « risqué » que le sursis simple, car il n’est pas automatiquement révoqué si le condamné ne satisfait pas à toutes ses obligations.

**M. Christophe Caresche.** C’est plutôt la durée des sursis avec mise à l’épreuve – jusqu’à trois ou quatre ans, qui est nouvelle.

**Mme la garde des Sceaux.** La loi du 10 août 2007 n’a pas modifié la durée maximale de la mise à l’épreuve, laquelle reste de cinq ans. La durée retenue par le juge dépend de la gravité des faits, qu’il apprécie librement.

J’ajoute que le SME présente une réelle utilité, car il permet un véritable contrôle judiciaire du condamné, à l’image de la libération conditionnelle, dont la proportion a également augmenté et qui présente, elle aussi, très peu de risques de récidive. C’est qu’il existe un très fort encadrement dans les deux cas : celui qui ne se rendra pas à un rendez-vous chez le médecin ou qui manquera de se présenter au commissariat en temps utile fera très rapidement l’objet d’une convocation judiciaire. Le magistrat pourra alors prendre connaissance des circonstances, quitte à redonner éventuellement une chance à l’intéressé.

S’agissant des aménagements de peine et des alternatives à l’incarcération, le bracelet électronique, qui a d’abord été introduit à titre expérimental pour ceux qui ont commis des infractions sexuelles graves, a connu un succès extraordinaire. En l’absence de garanties suffisantes de réinsertion – contrat de travail par intérim, ou encore bail d’habitation conclu sous un autre nom que celui du bénéficiaire –, le bracelet électronique permet en effet d’assurer un contrôle mobile des personnes. Le nombre des condamnés concernés a ainsi crû de 50 % en un an, en application d’un récent décret, sans que l’on constate une augmentation de la récidive.

Les injonctions de soins sont également un moyen de prévenir la récidive. À cet égard, la Chancellerie et le ministère de la santé ont fait preuve d’un grand volontarisme en augmentant le nombre des médecins coordonnateurs, en revalorisant le montant de leurs vacations, mais aussi en renforçant leur présence dans le milieu pénitentiaire et leur implication dans le suivi des décisions de justice.

Quant aux peines minimales, il est vrai qu’elles ne sont prononcées que dans 50 % des cas, mais leur instauration a permis de renforcer la lisibilité de la justice. Je répète que nous sommes en train d’améliorer les outils statistiques et que nous essayons de comprendre pourquoi certaines données ne sont pas transmises. Les rencontres organisées avec les procureurs généraux me permettent notamment de mieux prendre connaissance des difficultés auxquelles ils sont confrontés.

En réponse à M. Valax, je rappellerai que je suis effectivement très attachée au principe d’individualisation des peines et au pouvoir d’appréciation des juges. Il va de soi que je n’ai jamais donné d’instruction à un juge du siège. En outre, je m’abstiens d’adresser des instructions individuelles au parquet, même si j’y ai eu recours dans une récente affaire de demande d’annulation d’un mariage, car il y avait une menace de trouble à l’ordre public.

Comme tous les gardes des sceaux qui m’ont précédée, j’envoie en revanche des instructions générales de politique pénale aux procureurs généraux. Cela ne remet aucunement en cause l’indépendance des magistrats du siège, car les instructions concernent

les seuls membres du parquet. J'ai demandé que ces derniers fassent appel quand la loi du 10 août 2007 n'est pas appliquée – ce qui n'est en rien une novation et ne porte aucunement atteinte au pouvoir d'appréciation des juges du siège.

Je souhaite que des peines plancher soient requises en cas de récidive, et qu'il y ait appel si elles ne sont pas prononcées. Il reste que les parquetiers décident de l'opportunité de leur action. Quand une condamnation à des travaux d'intérêt général est prononcée alors que le parquet avait demandé trois ans de prison, on peut estimer nécessaire d'interjeter appel ; par contre, en cas de condamnation à deux ans et demi de prison, ce n'est sans doute pas aussi opportun.

Contrairement à ce que M. Valls prétend, j'ajoute que la loi sur la récidive n'avait nullement l'intention de tout régler. Permettez-moi de rappeler que l'on avait constaté une forte augmentation de la délinquance entre 1997 et 2002 et, dans le même temps, une baisse des condamnations. La loi du 10 août 2007 a permis de faire reculer la délinquance et la récidive, notamment en ce qui concerne les atteintes aux personnes, dont le nombre augmentait depuis 1995.

Je précise par ailleurs que, si ce texte est répressif et dissuasif, c'est par définition, comme tout texte pénal adopté par une majorité ou par une autre.

Nous n'avons jamais souhaité de remise en cause du principe d'individualisation des peines. Et je m'étonne que vous déploriez le taux actuel d'application des peines plancher – pour 50 % des condamnations – au motif que les juges prononcent souvent des peines de prison ferme d'une durée inférieure au plancher légal.

**M. le co-rapporteur.** Les rapports d'information sur la mise en application des lois adoptent la perspective de leurs auteurs. Votre objectif était d'appliquer des peines plancher. Or on voit bien qu'elles ne sont pas adaptées.

**Mme la garde des Sceaux.** Si le magistrat peut prononcer une peine ferme en deçà du plancher, c'est qu'il dispose d'un pouvoir d'appréciation. Si les peines plancher étaient prononcées dans 100 % des cas, il s'agirait de peines automatiques, ce que nous n'avons pas souhaité. La finesse de la loi de 2007 réside précisément dans l'instauration de peines plancher, le principe d'individualisation des peines et le pouvoir d'appréciation des magistrats continuant d'être respectés.

Un dernier mot sur l'affaire d'usage de cannabis qui a été évoquée tout à l'heure : en la matière, la peine encourue pour une première infraction est d'un an, et de deux ans en cas de récidive. Ce type d'infraction n'entre pas dans le cadre de la loi du 10 août 2007, car il n'existe de peine plancher que pour les infractions punies d'au moins trois ans de prison. Par conséquent, le cas cité entre vraisemblablement dans le cadre d'un trafic de drogue, et non dans celui du simple usage de substances illicites.

*Après le départ de la ministre, la Commission autorise le dépôt du rapport en vue de sa publication.*

\*

\* \*

**Monsieur le président Jean-Luc Warsmann.** Je vous informe par ailleurs des thèmes des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle pour 2008-2009 que vient d'arrêter la commission des Finances. Ils porteront sur :

- le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS);
- le musée du Louvre ;
- le coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international.

Comme à l'accoutumée, les membres des commissions permanentes sont invités à y participer, en fonction de leur intérêt pour les sujets traités. En l'espèce, le président de la commission des Finances m'a fait part de son souhait que notre rapporteur pour avis de la mission « sécurité civile » M. Thierry Mariani, puisse s'associer étroitement à l'étude du financement des SDIS, en qualité de co-rapporteur mais l'ensemble de nos collègues intéressés sont invités à le signaler afin que les convocations aux réunions de la mission leur soient adressées.

*La séance est levée à 18 heures 15.*

\*

\* \*

### **Informations relatives à la Commission**

La Commission a désigné *M. Jean-Luc Warsmann*, rapporteur sur un projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (n° 1314).

