

MARDI 24 JUIN 2014

Conventions internationales (*Procédure simplifiée*)

**Accessibilité pour les personnes handicapées
(*Conclusions de la CMP*)**

**Renforcement de l'efficacité des sanctions pénales
(*Procédure accélérée*)**

SOMMAIRE

CONVENTIONS INTERNATIONALES (Procédure simplifiée)	1
ACCESSIBILITÉ POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES (Conclusions de la CMP)	1
<i>Discussion générale</i>	1
Mme Claire-Lise Campion, rapporteure pour le Sénat de la commission mixte paritaire	1
Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État, chargée des personnes handicapées	2
Mme Aline Archimbaud	2
M. Jean-Pierre Vial	2
M. Vincent Capo-Canellas	3
Mme Annie David	3
Mme Françoise Laborde	3
Mme Patricia Bordas	4
Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État	4
<i>Vote sur le texte élaboré par la CMP</i>	4
RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS PÉNALES (Procédure accélérée) ...	5
<i>Discussion générale</i>	5
Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice	5
M. Jean-Pierre Michel, rapporteur de la commission des lois	7
M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois	9
M. Jean-Jacques Hyst	10
M. Yves Détraigne	10
Mme Cécile Cukierman	11
M. Jacques Mézard	11
Mme Esther Benbassa	12
Mme Virginie Klès	12
M. Jean-René Lecerf	13
ORDRE DU JOUR DU MERCREDI 25 JUIN 2014.....	14

SÉANCE du mardi 24 juin 2014

115^e séance de la session ordinaire 2013-2014

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
M. HUBERT FALCO, M. GÉRARD LE CAM.

La séance est ouverte à 14 h 35.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Conventions internationales (Procédure simplifiée)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de quatre conventions internationales. Pour ces quatre projets de loi, la Conférence des présidents a retenu l'examen en procédure simplifiée.

Le projet de loi autorisant l'adhésion de la France à l'accord portant création de la Facilité africaine de soutien juridique est adopté.

Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier est définitivement adopté.

Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces est définitivement adopté.

Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Kosovo relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et de son protocole est définitivement adopté.

Accessibilité pour les personnes handicapées (Conclusions de la CMP)

M. le président. – L'ordre du jour appelle l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Discussion générale

Mme Claire-Lise Campion, rapporteure pour le Sénat de la commission mixte paritaire. – Ce projet de loi est le fruit d'une longue et vaste concertation, concertation qui visait à mettre en place des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP). J'avais proposé cet outil au Gouvernement dans le cadre de la mission parlementaire qui m'avait été confiée et du rapport *Réussir 2015* qui en découlait.

Depuis trois ans, je défends la cause de l'accessibilité que nous voulons universelle - car la totalité de nos concitoyens est concernée ; elle est juste et indispensable pour le présent et l'avenir de notre société.

Je suis heureuse que la CMP soit parvenue à un accord, qui n'a fait l'objet d'aucun vote contre. Les députés, à commencer par leur rapporteur, Christophe Sirugue, ont enrichi le texte. Ce projet de loi visait à élaborer un cadre national pour les Ad'AP, afin de sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons, à quelques mois de l'échéance de mise en accessibilité de 2015 fixée par la loi du 11 février 2005. Si le principe de réalité impose le recours aux ordonnances, le Parlement n'en est pas pour autant réduit à un simple rôle de spectateur : il a imprimé sa marque aux quatre articles de ce texte.

Conscient de l'immense travail accompli par les membres de la concertation nationale, le Sénat a tenu à préserver l'équilibre trouvé, équilibre historique mais fragile. À l'article 2, il a renforcé le suivi des travaux de mise en accessibilité en prévoyant une remontée d'information. À l'article 3, le Sénat a inscrit dans la loi les différents seuils démographiques pour l'élaboration d'un Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (Pave) : il s'agit de venir en aide aux petites communes. Il a prévu une liste publique électronique des Établissements recevant du public (ERP) accessibles ou en voie d'accessibilité. À l'article 4, il a prévu un rapport du Gouvernement sur les conditions d'application des ordonnances.

L'Assemblée nationale a sécurisé davantage le texte. À l'article premier, elle a rendu les Ad'AP obligatoires. L'échec de la loi de 2005 tenant pour partie à l'absence de rendez-vous d'étape, elle a prévu

une clause de revoyure pour les Ad'AP d'au moins trois ans. Le seuil est passé à plus de trois ans en séance, sachant que la mesure concerne seulement les ERP de grande taille.

À l'article 2, elle a prévu que les schémas directeurs d'accessibilité soient déposés au plus tard douze mois après la publication des ordonnances.

En séance, le Gouvernement a clarifié les dispositions sur les chiens guides d'aveugles et les chiens d'assistance. De même a été introduite une obligation de formation au handicap pour les personnels en contact avec le public.

La CMP a conservé tous les apports du Sénat et de l'Assemblée nationale, se bornant à apporter des modifications rédactionnelles. L'essentiel reste à faire : après l'ordonnance et les premiers décrets viendra le temps de l'application et de la pédagogie. Je connais votre engagement, madame la ministre, pour aller à la rencontre des acteurs. Chacun doit faire sa part : l'accessibilité est l'affaire de tous. Je souhaite que le Sénat vote le plus largement possible les conclusions de la CMP. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion. – Je vous confirme l'engagement du Gouvernement pour l'accessibilité universelle. La loi de 2005 donnait dix ans pour rendre accessibles les ERP ; or seuls 30 % d'entre eux sont aux normes. Le Gouvernement a décidé d'agir, sans dédouaner les responsables des ERP mais en fixant un cadre pour les motiver. Le Gouvernement a réuni les acteurs du handicap pendant 140 heures pour le définir. La mesure majeure est l'Ad'AP - que le Parlement a rendu obligatoire.

Ce n'est pas un abandon de l'objectif de mise en accessibilité : les sanctions prévues par la loi de 2005 s'appliqueront aux récalcitrants. Les gestionnaires d'ERP auront trois ans, au maximum, pour s'adapter.

Le Gouvernement prépare les ordonnances et les textes d'application dans le respect de la concertation et des travaux parlementaires. Je signerai bientôt une convention avec le ministère des finances et la Caisse des dépôts et consignations pour instaurer des prêts bonifiés. Nous allons lancer un grand plan de communication pour sensibiliser les gestionnaires d'ERP et de transport.

Nous n'avons plus le temps de regarder vers le passé. Il y a urgence pour les personnes handicapées. Le Gouvernement est déterminé à faire avancer l'accessibilité universelle. C'est ma mission, mon combat. L'accessibilité, qui concerne 12 millions de personnes en France, est une question d'égalité. C'est un investissement d'avenir. Grâce à ce projet de loi et aux textes d'application qui vont suivre, nous y

parviendrons. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Aline Archimbaud. – Nos concitoyens attendent beaucoup de ce projet de loi. Si nous regrettons le recours aux ordonnances, il y a urgence : soyons pragmatiques. C'est une nécessité si nous voulons une société plus égalitaire, une accessibilité universelle. La CMP a maintenu les deux amendements du groupe écologiste : le premier prévoit qu'une liste des ERP et transports accessibles soit publiée par les intercommunalités. Le deuxième prévoit un comité de suivi des travaux. Merci à Mme Champion d'avoir abouti à un projet de loi équilibré.

L'Ad'AP élaboré avec les associations et les acteurs du handicap, est la moins mauvaise des solutions. Pour réaliser les travaux dans les temps, il fallait alléger les procédures. Les contraintes financières et administratives ne peuvent servir de prétexte pour repousser encore les délais. Avec les Ad'AP, il sera possible d'étaler les dépenses : la mise en accessibilité n'est pas une charge financière, c'est un investissement !

Les inquiétudes qui s'expriment sont-elles fondées ? On évoque des dérogations renouvelables pour le dépôt de l'Ad'AP. Attention à ne pas faire passer les travaux d'accessibilité après d'autres investissements. Pour les ERP de moins de 700 personnes, la non-réponse du préfet vaudra-t-elle l'acceptation de la dérogation ? Attention à ne pas retomber dans les mêmes ornières...

Madame Neuville, vous avez réaffirmé l'engagement du Gouvernement. J'espère que les textes d'application seront publiés rapidement, que chacun sera vigilant et, si j'ose dire, constructif. Le groupe écologiste votera les conclusions de la CMP. (*Applaudissements sur les bancs de la commission*)

M. Jean-Pierre Vial. – Je veux souligner l'apport du Sénat sur ce sujet, avec le rapport Champion-Debré et la concertation présidée par Mme Champion. La loi de 2005 a constitué une formidable étape pour la cause des personnes handicapées, mais sans doute était-elle trop ambitieuse. Il fallait adopter une démarche plus réaliste et pragmatique. Les règles fixées par la loi de 2005 étaient trop complexes ; l'évaluation faisait défaut. Les Ad'AP seront l'outil adapté. Ce projet de loi maintient les exigences de la loi Handicap et propose un dispositif ayant reçu l'assentiment des membres de la concertation.

Je regrette toutefois le recours aux ordonnances. Fort du rapport de 2012, vous auriez pu associer davantage les parlementaires : leur vision concrète n'aurait pas été sans intérêt. Au lieu de cela, nous nous trouvons aujourd'hui au pied du mur.

Le Gouvernement devra présenter un rapport sur la mise en œuvre des ordonnances d'ici trois ans : je crains de nouvelles désillusions. Le Gouvernement est

bien optimiste quand les collectivités territoriales se trouvent confrontées à l'incertitude de la réforme territoriale...

La contrainte résulte de notre interprétation exigeante du principe de l'accessibilité universelle, appliqué de manière plus souple dans bien d'autres pays... La loi de 2005 était très exigeante. N'oublions pas l'amendement Creton à la loi de 1989, qui autorisait les jeunes de plus de 20 ans à rester dans leurs établissements, faute de places dans les établissements pour les adultes.

La disposition était censée être provisoire... Les droits de la personne handicapée forment un tout. Accompagnons tous les handicaps, y compris et surtout celui de ceux que l'on n'écoute pas parce qu'ils ne peuvent pas parler. Je souhaite que les ordonnances aboutissent. Étant donné nos réserves, nous nous abstiendrons en vous donnant rendez-vous dans trois ans.

M. Vincent Capo-Canellas. – La première lecture à l'Assemblée nationale et la CMP ont conforté notre appréciation de ce projet de loi, étape nécessaire pour appliquer l'importante loi de 2005. Peut-être aurait-on pu mieux tenir compte des préconisations de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales...

Ce texte fixe un cadre législatif renouvelé, auquel s'ajoute un cadre réglementaire rénové. Les collectivités locales n'avaient pas entendu qu'elles s'exposaient à des sanctions : l'échéance de 2015 a trop longtemps été perçue comme théorique. Aujourd'hui, les ressources des collectivités territoriales sont bien contraintes. En l'absence d'Ad'AP, la date du 1^{er} janvier 2015 est maintenue. Les objectifs de la loi de 2005 sont conservés, en échange d'une certaine souplesse, notamment avec des possibilités de dérogations. Nous voulions éviter des procédures trop lourdes pour les petites communes. La CMP a confirmé les mesures de simplification apportées par l'Assemblée nationale : tant mieux. Les délais pour le dépôt et la mise en application des Ad'AP seront-ils suffisants ? Ce n'est pas certain. Nous devons accompagner les collectivités, qui découvriront des obligations quelque peu oubliées...

Deuxième critique, le texte n'explorait pas assez la piste intercommunale, essentielle pour les petites communes qui manquent de moyens humains et financiers. Nous avons été entendus, en partie du moins. Lisez le rapport que M. Vial a rendu au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

Nous n'ignorons pas le consensus autour de l'accessibilité. Ce texte va dans le bon sens. Reste à transformer l'essai, en faisant rimer simplicité avec efficacité. En comptant sur le Gouvernement, notre groupe soutiendra ce projet de loi. (*Applaudissements à droite*)

Mme Annie David. – Comme des millions de femmes et d'hommes investis dans le champ du

handicap, le groupe CRC veut le respect de la loi de 2005, qui posait pour la première fois le principe de l'accessibilité universelle. Le cap de 2015 était attendu par tous ceux qui souhaitent une société plus inclusive. Mais aucun soutien, aucun accompagnement n'avait été prévu pour les collectivités territoriales, les gouvernements successifs se sont contentés d'attendre. Résultat, seuls 15 % des ERP sont accessibles, beaucoup de Français sont déçus.

J'entends les inquiétudes, même si le Parlement a renforcé le caractère contraignant de ce projet de loi. Je regrette le recours aux ordonnances, même s'il y a urgence : ce choix génère crispations et craintes. L'obligation de déposer des Ad'AP est une bonne chose ; en revanche, pourquoi des règles moins contraignantes pour les gestionnaires de transport ? Il en va de la mobilité des personnes en situation de handicap. *Quid* des délais ? Le projet d'ordonnance soumis aux associations prévoirait la possibilité de reporter de trois ans - renouvelables - la date limite de dépôt de l'Ad'AP. Si tel était le cas, ce serait un renoncement. Sur quelles bases seront évaluées les difficultés financières des gestionnaires demandant un report ?

La logique du déclaratif suscite doutes et suspicion : c'est au préfet de valider les agendas. Comment les collectivités feront-elles face aux exigences de 2005 sans moyens financiers ? Avec l'austérité généralisée, la baisse des dotations obligera à demander de nouvelles dérogations et de nouveaux reports... que les personnes handicapées ne comprendraient pas. Madame la ministre, votre projet d'ordonnance organisera-t-il une réelle accessibilité pour les 11 millions de personnes concernées ? J'ai entendu votre engagement. J'espère des explications supplémentaires sur le contenu de l'ordonnance. Le vote final du groupe CRC en dépendra. (*Applaudissements sur les bancs CRC*)

Mme Françoise Laborde. – La loi du 11 février 2005 impose la mise en accessibilité des ERP et des transports publics avant 2015. À quelques mois de l'échéance, nous sommes bien loin du compte, notamment pour les écoles, les transports ou les cabinets médicaux. Grâce aux efforts des acteurs du handicap, l'accès aux mairies, aux stades ou aux centres commerciaux s'est amélioré, je salue l'engagement des élus locaux en la matière, mais l'échéance de 2015 ne sera pas tenue. En cause, des règles trop complexes, un manque de volonté politique, et surtout un impact financier sous-évalué.

Plutôt que de sanctionner, il faut accompagner. Je regrette à mon tour le recours aux ordonnances, mais il est vrai qu'il y a urgence.

Quel que soit son handicap, une personne doit pouvoir faire ses courses, prendre le bus, aller au cinéma ou pratiquer une activité sportive. C'est pourquoi nous devons adapter notre législation, avec

ce texte, qui s'inscrit dans la logique du rapport de Mme Campion *Réussir 2015*.

Les deux assemblées ont enrichi ce texte. Le Sénat a notamment adapté les seuils démographiques pour l'élaboration des Pave. Je salue la sécurisation du dispositif par les députés : des Ad'AP obligatoires, une formation obligatoire au handicap pour les personnels en contact avec le public et, à l'initiative du Gouvernement, une disposition sur les chiens guides d'aveugles et les chiens d'assistance qui vient heureusement compléter le droit actuel.

Parce que l'accessibilité n'est pas une contrainte mais un mieux-être, le groupe RDSE votera les conclusions de la CMP à l'unanimité. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

Mme Patricia Bordas. – Je me félicite du consensus réuni autour de ce texte important. Pour paraphraser Michel Audiard, une quelconque dissonance entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur un tel sujet aurait fait désordre...

Il y avait urgence. Les travaux d'accessibilité tenaient de la chimère. D'après l'association des paralysés de France, seuls 15 % des ERP sont accessibles. Prisonniers de l'inaction passée, celle du gouvernement précédent, nous sommes aujourd'hui dos au mur. Même inscrits dans le marbre de la loi, les mots ne suffisent pas. Nous n'avons d'autre choix que le pragmatisme.

Nous serons vigilants sur le contenu des ordonnances, l'article 38 de la Constitution nous confère un droit de regard, avec la ratification obligatoire par le Parlement dans les cinq mois à compter de leur publication. Il existe de grandes disparités entre les collectivités. Un peu de chauvinisme local - si vous me le permettez : Brive a reçu la Marianne d'Or pour ses actions en faveur de l'accessibilité. D'autres communes n'ont rien fait. Preuve que la volonté politique est essentielle en la matière. C'est une noble idée que la solidarité inscrite à l'article 114-1 du code de l'action sociale et des familles. Reste que tout est question du regard porté sur la personne en situation de handicap. Tendons-lui la main plutôt que le bâton, un miroir enjolivant plutôt que dégradant. Le handicap est fonction du rapport de la personne handicapée avec son environnement ; il surgit quand elle rencontre des obstacles matériels, culturels ou sociaux. C'est une perte de la possibilité sur un pied d'égalité à la vie de la communauté. Aidons-la à développer ses potentialités et ses « capacités », pour parler comme le philosophe économiste Amartya Sen. L'inaccessibilité est un reniement de leurs droits et une atteinte ineffable à l'idéal de justice sociale.

L'accessibilité universelle, concept inclusif et progressiste, concerne aussi bien les parents avec poussette que les personnes âgées. Un projet de loi sera bientôt consacré au vieillissement, n'oublions pas le volet accessibilité.

Non sans avoir salué encore une fois l'engagement de Mme Campion, je veux rappeler que l'accessibilité n'est pas une fleur faite aux personnes en situation de handicap, c'est un devoir civique et humain. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. – J'ai entendu les inquiétudes sur la validation des Ad'AP. Ceux des ERP de plus de 700 personnes seront soumis à la commission départementale d'accessibilité et au préfet ; ceux des ERP de moins de 700 personnes au seul préfet, dont le silence vaudra acceptation. La commission départementale sera également chargée de suivre les travaux, en procédant à des contrôles aléatoires.

Il nous fallait bien prévoir des dérogations pour les établissements en grande difficulté financière, comme les entreprises déposant le bilan, ou les communes sous tutelle financière, sans quoi nous aurions commis la même erreur qu'en 2005. Ces dérogations seront exceptionnelles et très encadrées.

D'un côté, on s'inquiète du coût pour les collectivités territoriales et les ERP ; de l'autre, on voudrait aller plus vite. Grâce à la concertation, nous avons grandement simplifié les normes, par exemple avec la possibilité pour les communes d'installer une rampe amovible - qui coûte 1 500 à 2 000 euros contre 10 000 euros pour une rampe en dur ; de rendre accessible une entrée secondaire, et non nécessairement l'entrée principale ou de ne pas effectuer de travaux d'accessibilité pour la mezzanine d'un restaurant où est réalisé moins de 25 % du chiffre d'affaires. Je veux également un système déclaratif le plus simple possible, aussi facile que celui des impôts, avec un formulaire téléchargeable sur Internet et aussi peu de pièces jointes que possible.

Simplifier les normes au maximum, voilà le travail que je veux accomplir pour faciliter l'accessibilité ! *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

Vote sur le texte élaboré par la CMP

M. le président. – Le Sénat se prononçant avant l'Assemblée nationale, je vais mettre aux voix les conclusions de la CMP par un vote unique en application de l'article 42-12 du Règlement.

Les conclusions de la CMP sont adoptées.

La séance est suspendue à 15 h 50.

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE,
VICE-PRÉSIDENT

La séance reprend à 21 h 30.

Renforcement de l'efficacité des sanctions pénales (*Procédure accélérée*)

M. le président. – L'ordre du jour appelle l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales.

Discussion générale

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice. – Ce texte, enrichi par l'Assemblée nationale et par votre commission des lois, vise à protéger la société puisqu'il tend à renforcer la sécurité des Français. Mais la sécurité ne peut borner l'horizon de la démocratie. De fait, les phénomènes de déviance sont inhérents à toute organisation sociale, il serait illusoire de prétendre à une société qui ne connaîtrait aucune forme de délinquance. L'idéal de sécurité totale est dangereux et trompeur. Dangereux parce qu'il entraîne une restriction potentiellement sans limite des droits et libertés ; trompeur parce que l'on ne peut pas éradiquer tout risque de délinquance.

Des victimes prises en charge par la solidarité sociale, des personnes ayant enfreint la loi punies à mesure de leur acte et dont on prépare la réinsertion dans le corps social, voilà les principes de ce projet de loi qui confortera notre contrat social et notre pacte républicain.

Ce sujet concerne toute la société. C'est pourquoi nous avons choisi une méthode novatrice, celle de la conférence de consensus qui a mobilisé des personnes de grande qualité, de sensibilités et de parcours différents. Le jury de consensus a tenu deux audiences publiques qui ont rassemblé 2 300 personnes ; il a retenu douze préconisations qui ont fait ensuite l'objet de trois cycles de consultations. J'ai moi-même effectué un tour de France pour expliquer et convaincre. Je ne doute pas que le Sénat enrichira encore ce texte en séance plénière. Nous avons dressé un état des lieux le plus rigoureux possible en nous fondant sur des connaissances évaluées et des expériences reconnues en Europe et au Canada. De là, nous avons constaté l'inefficacité des voies empruntées jusqu'à présent au travers de 33 modifications de la procédure pénale et de 67 amendements en dix ans de notre droit pénal. La politique du chiffre a été dénoncée par les syndicats de police eux-mêmes. La politique pénale a été déconnectée de la politique carcérale, chacune suivant sa logique et sa propre rationalité, l'une dans une sorte de fureur, l'autre prise d'embolie. Il a alors fallu trouver des pis allers, notamment des automatismes de gestion des flux carcéraux, afin de contenir les effets des automatismes d'incarcération. L'augmentation de 35 % de la population carcérale est sans corrélation

avec l'augmentation de la population générale sur la même période ni avec l'évolution de la délinquance.

Et pour quel résultat ? L'objectif de lutte contre la récidive n'a pas été atteint. La surpopulation carcérale a compliqué le travail de préparation à la sortie pour prévenir la récidive. Pas moins de 98 % des condamnés sortent en « sortie sèche », souvent en rupture sociale plus forte qu'à leur entrée. Au sein de cette population, les taux d'addiction sont élevés, le taux d'illettrisme est bien supérieur à la moyenne nationale. Nous faisons face aujourd'hui à un taux d'occupation des maisons d'arrêt de près de 140 % ; 1 200 détenus ne disposent que d'un matelas à terre, ce qui est loin d'être idéal pour préparer la réinsertion. Les services d'enquête ont été saturés et les tribunaux engorgés, au détriment de l'action de démantèlement des réseaux criminels.

Ce projet de loi affiche le principe essentiel de l'efficacité de la peine ; elle doit servir à punir, son exécution à préparer à la réinsertion. Il ne concerne que les délits. Nous apportons des réponses efficaces à la petite délinquance, j'y mets des guillemets, qui peut avoir des effets redoutables sur les victimes les plus vulnérables. Nous avons regardé ce qui se fait ailleurs mais ne se transpose pas de façon mécanique, il faut tenir compte des codes culturels et sociaux, des références historiques, des éléments sociologiques.

Il est important de penser nos politiques publiques à partir de notre histoire, d'interroger celle-ci qui est le terreau d'une politique publique efficace. Dans l'histoire de France, la question de la réinsertion est très importante. Le législateur a conçu le droit pénal et les politiques pénales en s'appuyant sur une conception de l'utilité et de l'efficacité de la peine. Cette tradition pénale s'est enrichie avec le temps, elle vient de la Révolution et du code pénal de 1791, de la philosophie des Lumières. L'un des rédacteurs de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen disait que toutes les fois où le but de la loi peut être atteint par une peine, c'est barbarie pour le législateur d'en employer une plus forte ; rejoignant ainsi Cesare Beccaria qui, dans son traité *Des délits et des peines*, posait le principe d'une peine strictement nécessaire.

Cette tradition est républicaine mais pas exclusivement. Sous la Restauration des actes forts sont posés, ainsi que sous la Monarchie de Juillet ; la loi d'avril 1832 abroge un des supplices qui avait survécu à la Révolution, l'amputation du poing en cas de parricide, supprime la marque au fer rouge des condamnés aux travaux forcés, incite les juridictions à déroger aux peines minimum au vu de la personnalité de l'auteur et des circonstances de l'infraction.

Cette conception humaniste a prévalu au Sénat, notamment grâce au travail de René Bérenger et de Victor Schœlcher, pour lequel on sait que je nourris une affection particulière. Ils animèrent ensemble la commission d'enquête sénatoriale sur les conditions

de détention. Le premier est à l'origine des lois de 1885 créant la liberté conditionnelle et de 1891 introduisant le sursis simple.

La gauche a porté fortement l'héritage de cet humanisme pénal, elle a été active et unie pour s'opposer à la loi de relégation. Clemenceau disait que toute pénalité qui n'aboutit pas à l'amendement du coupable est une mesure insuffisante de préservation sociale et inutile pour la raison que son but n'est pas atteint. Cette conception humaniste de la sanction socialement utile a été défendue par Jean Jaurès dans son combat contre la peine de mort puis, après 1945 par le Conseil national de la Résistance, qui a inspiré l'ordonnance de février 1945 sur l'enfance délinquante présentée par le Général de Gaulle. C'est à cette même période qu'a été mise en place la réforme pénitentiaire qui fixe à la peine privative de liberté le but essentiel de l'amendement et du reclassement social du condamné.

En 1958, le sursis avec mise à l'épreuve est instauré. Le ministre Badinter, outre évidemment l'abolition de la peine de mort, fait voter la première loi de protection des victimes, installe le premier bureau d'accueil des victimes, crée les travaux d'intérêt général (TIG). La loi Guigou du 15 juin 2000 renforce la présomption d'innocence et la protection des victimes, crée le juge des libertés et de la détention.

Le Sénat s'est durablement inscrit dans cette tradition humaniste, dans cette conception d'une peine socialement utile. Le rapport de la commission d'enquête Hyst-Cabanel de 2000, les travaux de Guy Canivet, le livre du docteur Vasseur, ont contribué à la nécessaire prise de conscience par la société de la nécessité de penser la peine et le régime pénitentiaire, une société qui peine à entendre que la prison doit être un espace de droit.

En 1995, le Conseil d'État, inversant sa jurisprudence, a cessé de considérer que les décisions de l'administration pénitentiaire relevait de mesures d'ordre interne et progressivement reconnu les droits fondamentaux des détenus, désormais considérés comme des sujets de droit. D'où en 2007 la création du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et la loi pénitentiaire de 2009, fortement enrichie par le Sénat.

M. Jean-Jacques Hyst. – C'est sûr !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Le rapporteur en était Jean-René Lecerf qui déclarait à l'époque qu'en matière correctionnelle les peines d'emprisonnement devaient constituer l'ultime recours et que l'exécution de la peine devait être orientée vers la réinsertion. Monsieur Hyst, vous approuviez et déclariez que les courtes peines sont sources plus souvent de récidive que d'exemplarité.

M. Jean-Jacques Hyst. – Je le maintiens !

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Ce texte a été voté à l'unanimité, amendé par tous les groupes du Sénat.

C'est dire que quand je parle de tradition pénale humaniste, je parle de la vôtre, de la nôtre, celle qui est tournée vers le rétablissement du lien social, le respect de la dignité des victimes, qui doivent être accompagnées et obtenir réparation ; respect de la dignité des condamnés, qui ne se réduisent pas à l'acte qu'ils ont commis et encore moins à ceux qu'ils pourraient commettre et qui doivent réintégrer le corps social ; respect de la dignité du personnel pénitentiaire, qui doit exercer ses missions dans des conditions qui ne soient ni indécentes - elles le sont aujourd'hui - ni absurdes.

Dans cette logique, ce projet de loi pose le principe de l'individualisation de la peine et définit les fonctions de celle-ci, sanctionner et favoriser l'amendement, l'insertion et la réinsertion de la personne condamnée. Le rapporteur a dit son malaise devant le mot « amendement », qu'il estime étranger à la sémantique séculière ; il fait pourtant partie de cette tradition humaniste que je viens d'évoquer...

L'auteur de l'acte doit prendre conscience de sa responsabilité vis-à-vis de lui-même, d'autrui, de la société ; cette prise de conscience est indispensable pour garantir les conditions d'une réinsertion durable. La peine est à la fois la stigmatisation de l'acte commis, un acte qui, selon Durkheim, offense « les états forts de la conscience collective » ; elle doit aussi favoriser la réinsertion. La personne doit être prise en compte dans sa responsabilité ; l'individualisation n'atténue pas celle-ci mais la peine doit être prononcée par rapport à sa personnalité, à son parcours, aux circonstances.

D'où la suppression des automatismes qui limitaient la liberté d'appréciation des juges. Les peines plancher ne concernaient essentiellement que les « petits délits », vols ou atteintes aux biens, pour lesquels la peine encourue est inférieure ou égale à trois ans. Pour quels résultats ? Monsieur Détraigne, lors des débats sur la loi pénitentiaire, vous n'étiez pas certain que la systématisation des peines plancher fût la meilleure manière de lutter contre la récidive. Les statistiques vous donnent raison. Les risques de récidive sont deux fois plus élevés qu'après un sursis avec mise à l'épreuve...

Nous avons supprimé les peines plancher, la révocation automatique des sursis, que les juges pourront bien sûr décider. Nous avons introduit une césure dans le procès pénal, déclaration rapide de culpabilité puis prononcé de la sanction après enquête de personnalité. Nous créons la contrainte pénale, peine autonome en milieu ouvert, déconnectée de la prison, aménagée partiellement ou totalement, qui rompt symboliquement avec l'idée que l'incarcération serait la seule réponse possible à un acte délictueux. La contrainte pénale est exécutoire par provision. Le

juge d'application des peines peut prononcer des obligations et interdictions plus larges qu'en cas de sursis avec mise à l'épreuve. La peine pourra évoluer et être ajustée. Nous enrichissons le fichier des personnes recherchées des obligations qui permettent de procéder aux contrôles nécessaires, auxquels participeront les forces de sécurité.

Votre rapporteur a introduit des dispositions nouvelles sur lesquelles nous reviendrons. Notre philosophie est différente. La nôtre ne fait pas référence à des types d'infraction mais à la personnalité de l'auteur.

Nous avons introduit un rendez-vous judiciaire obligatoire aux deux tiers de l'exécution de la peine qui peut aboutir à la libération sous contrainte ou à la semi-liberté.

Le Gouvernement s'est donné les moyens d'appliquer ce texte en augmentant en trois ans de 1 000 postes, soit de 25 %, les effectifs du corps des conseillers d'insertion et de probation ; 400 figurent au budget 2014. Nous avons aussi créé 49 postes de juge d'application des peines et des postes de greffiers. Monsieur Lecerf, vous avez fait observer dans votre rapport d'évaluation de la loi pénitentiaire combien le renforcement du corps des centres d'insertion et de probation était important. Nous le faisons. En termes de politique publique et de moyens, nous avons agi depuis deux ans, j'y reviendrai.

Nous rassemblons et renforçons également les dispositions relatives aux droits des victimes et à l'aide aux victimes.

Je répondrai à vos interrogations. Ce texte est de raison, tel que l'entendaient les philosophes des Lumières mais aussi Bertolt Brecht qui, dans *La vie de Galilée*, évoque cette vieille qui, la veille de son voyage, de sa main rude, donne une double touffe de foin au mulet ; à ce capitaine de navire qui achète des vivres en songeant à la tempête comme à l'accalmie ; à cet enfant qui enfonce son bonnet sur sa tête parce qu'on l'a convaincu qu'il peut pleuvoir. Tous l'émeuvent parce qu'ils obéissent à la raison. Oui, comme Brecht, je crois à la douce violence de la raison, car, à la longue, personne ne peut lui résister. (*Applaudissements à gauche ; Mme Muquette Dini applaudit aussi*)

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur de la commission des lois. – Après cet exposé magistral d'histoire et de philosophie du droit pénal, je reviendrai à des propos plus triviaux, relatifs au texte tel qu'il était et tel que la commission a souhaité qu'il devînt.

C'est la première fois en matière judiciaire qu'une consultation si large et aussi diversifiée, la conférence de consensus, précède un texte de loi afin d'aboutir à un projet pensé et qui ne soit pas une réponse à un fait divers, quelque dramatique qu'il soit.

Ce projet de loi remet le principe d'individualisation de la peine au cœur de la mission du juge, quoi qu'en

disent certains magistrats... Dans la continuité de la loi pénitentiaire, il pose que la sanction doit permettre avant tout la réinsertion - je dirais la resocialisation - du délinquant, afin d'écartier la récidive. C'est un texte prudent, qui ne va peut-être pas aussi loin que le souhaitait le jury du consensus. L'état de l'opinion et la désinformation de certains médias y sont peut-être pour quelque chose...

La prison reste la peine de référence pour les magistrats. Avec 68 648 détenus au 1^{er} juin 2014, nous renouons avec les taux d'incarcération de la fin du XIX^e siècle... Nous nous situons dans une position médiane par rapport à nos voisins européens avec un taux de détention de 105 pour 100 000 habitants. Or les établissements pénitentiaires ne sont pas en mesure d'accueillir l'ensemble des détenus. Un quart d'entre eux présentent un taux d'occupation de 150 %, 1 200 détenus dorment sur des matelas à terre. D'où la promiscuité, les violences, les agressions sur le personnel pénitentiaire et les difficultés à mettre en œuvre des projets de réinsertions qui tiennent la route.

Le bilan de la loi pénitentiaire est encore décevant. L'obligation d'activité représente 4 heures 30 en moyenne par semaine, pour l'essentiel sport ou fréquentation de la bibliothèque. Les aménagements de peine augmentent, surtout le placement sous bracelet électronique qui consiste pour l'essentiel à vérifier que le détenu - ils sont plus de 11 000 - se trouve à son domicile aux heures fixées par le juge. Les sorties sèches sont ultra majoritaires ; 90 % des personnes condamnées à des peines de moins de six mois détenus sortent sans le moindre accompagnement. Or les sorties sèches augmentent le risque de récidive à la sortie - une réinsertion dans la délinquance. L'Allemagne limite la possibilité pour le juge de prononcer des peines de moins de six mois, s'il le fait il doit le motiver spécifiquement ; la Suisse l'interdit purement et simplement. Cela dit pour relativiser les controverses sur la contrainte pénale...

Mon rapport revient sur la législation antérieure, sur les peines plancher, les conditions d'aménagement des peines, les tribunaux correctionnels pour mineurs... Ces réponses avaient leur logique mais elles ne sont pas pertinentes, d'autant que la notion de récidive légale est complexe et peu comprise par l'opinion. La logique de gradation de la réponse pénale n'est pas toujours adaptée aux situations concrètes. Et le doublement de la peine en cas de récidive permet déjà au juge d'adapter le *quantum* de la sanction.

En 2010, la Cour des comptes a relevé que les peines en milieu ouvert étaient quantitativement importantes, mais qualitativement négligées. Ces peines sont intéressantes car elles évitent la désocialisation liée à l'incarcération, mais posent des problèmes de moyens. Les conditions d'exécution du sursis avec mise à l'épreuve ne sont pas toujours adaptées, et les offres de travaux d'intérêt général ne sont pas si nombreuses. Tout cela est lié à la crise d'identité des services d'insertion et de probation. En

théorie, chaque conseiller suit 90 mesures, en réalité souvent 150 voire 200. Par comparaison, un conseiller de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) suit souvent 25 mineurs... C'est pourquoi le personnel va être renouvelé avec 1 000 recrutements d'ici à 2017. L'objectif du gouvernement Ayrault, suivi par son successeur, est de parvenir à 40 mesures par conseiller.

Le projet de loi initial du Gouvernement comporte un important volet consacré à l'individualisation des peines et crée une nouvelle procédure de césure du procès pénal. Il développe la probation, introduit la nouvelle peine de contrainte pénale, dont le libellé est quelque peu tautologique... D'une durée de six mois à cinq ans - c'est bien long - elle est assortie d'obligations et d'interdictions diverses. Sa mise en œuvre reposera avant tout sur les juges d'application des peines (JAP) et sur les conseillers d'insertion et de probation. La situation de la personne sera réévaluée régulièrement.

Pour limiter les sorties sèches, une procédure de libération sous contrainte obligera l'administration pénitentiaire à examiner la situation de toutes les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à cinq ans lorsqu'elles ont exécuté les deux tiers de leur peine, pour envisager une éventuelle sortie encadrée. En revanche, sans que l'on comprenne parfaitement la cohérence, l'article 7 revient sur l'une des mesures essentielles de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le seuil d'emprisonnement autorisant un aménagement de peine *ab initio*, en le ramenant de deux ans à un an pour les non-récidivistes, et de un an à six mois pour les récidivistes.

Le projet de loi, pour éviter les ruptures de prise en charge entre le milieu fermé et le milieu ouvert, associe plus étroitement les services publics concernés. Les droits des victimes tout au long de l'exécution de la peine sont reconnus et les pouvoirs de police et de gendarmerie sont renforcés pour le contrôle du respect des obligations résultant des condamnations.

Les députés ont peu modifié le texte initial mais apporté de nombreux ajouts. Je salue la qualité du travail du rapporteur Dominique Raimbourg à l'Assemblée nationale.

Les députés ont fixé pour les aménagements de peine un *quantum* unique d'un an d'emprisonnement, applicable aux non-récidivistes comme aux récidivistes ; ils sont parvenus à un compromis avec le Gouvernement sur le champ de la contrainte pénale, en prévoyant qu'elle s'applique jusqu'en janvier 2017 aux délits punis de cinq ans et, à compter de cette date, à tous les délits ; ils ont enfin autorisé les forces de police et de gendarmerie à recourir à la géolocalisation et à l'interception des communications lorsqu'elles soupçonnent une personne de ne pas

respecter les obligations résultant de sa condamnation.

Une trentaine d'articles nouveaux sont venus enrichir le texte. Ils contiennent plusieurs dispositions sur les victimes, les bureaux d'aide aux victimes, le recours à la justice restaurative avec l'accord de la victime, une nouvelle procédure d'indemnisation lorsque celle-ci ne s'est pas constituée partie civile, enfin la création d'une sorte de taxe de 10 % sur toutes les amendes pénales prononcées afin de financer l'aide aux victimes.

Quant à l'exécution des peines, les députés ont notamment prévu que, lorsqu'un condamné n'aura pas pu, ou voulu, bénéficier d'un aménagement de peine, il pourra être soumis par le JAP au respect de certaines mesures de contrôle, obligations ou interdictions visant à sa réinsertion, pendant la durée des crédits de peine et des réductions de peine supplémentaires.

Les députés ont intégré la proposition de loi d'Hélène Lipietz sur la suspension de la détention provisoire pour motif médical, allégé la procédure de suspension de peine pour raison médicale.

Ils ont également ajouté un volet de prévention de la délinquance pour impliquer davantage les acteurs locaux de terrain, notamment au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Ils ont eu raison : la libération sous contrainte ne peut réussir que si l'ensemble du milieu social collabore.

Les députés ont enfin adopté plusieurs articles qui augmentent considérablement les pouvoirs de la police et de la gendarmerie, posant un problème de constitutionnalité. Le ministère de l'intérieur est d'ailleurs opposé à ces ajouts.

Notre commission des lois a considéré que ce projet de loi devait être placé dans la continuité de la loi pénitentiaire : il repose sur l'idée que la sanction est faite pour punir, mais aussi pour réinsérer et éviter la récidive, ce qui est dans l'intérêt de la société. Ce sont les principes énoncés après 1945 réaffirmant la foi en l'homme malgré les camps de concentration. Par la suite, on est resté dans cette perspective inspirée du christianisme social à deux exceptions près, la néfaste loi Sécurité et liberté, et les divers textes sur la récidive voulus par la précédente majorité.

J'approuve la contrainte pénale. Toutefois, elle reste une simple alternative à l'emprisonnement que les juges, je le crains, ne prononceront pas. Pour éviter cela, je vous propose d'en faire la peine de référence pour un certain nombre de délits peu graves, excluant les atteintes aux personnes. Il y aurait ainsi deux types de contrainte pénale : une alternative à la prison pour les délits punis de cinq ans, jusqu'à 2017 ; la contrainte comme seule peine encourue pour certains délits. L'idée est de remplacer le diptyque amende-prison par un triptyque amende-prison-contrainte pénale, la sanction pécuniaire pouvant toujours être prononcée en plus de la contrainte

pénale. La conférence de consensus invitait à aller en ce sens, comme la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ou Robert Badinter.

Je propose de faire de la sanction du non-respect de la contrainte pénale un délit autonome puni de deux ans d'emprisonnement, comme pour le travail d'intérêt général ; le texte pose des problèmes de constitutionnalité sur ce point.

Je recommande de revenir au seuil de deux ans d'emprisonnement - un an pour les récidivistes - pour les aménagements de peine, soit le droit de la loi pénitentiaire de 2009. L'abaissement du *quantum*, incohérent, conduirait à augmenter de 5 000 le nombre de peines non aménageables, ce qui n'est pas très adéquat, compte tenu de la surpopulation carcérale.

Je suggère de supprimer les articles introduits par les députés pour donner de nouveaux pouvoirs à la police et à la gendarmerie sans aucun contrôle et sans que leur finalité soit expliquée.

Je suis bien sûr favorable au financement de l'aide aux victimes ; je m'interroge cependant sur la nature juridique de cette majoration de 10 % sur toutes les amendes : s'agit-il d'une taxe ou d'une sanction ? J'avais proposé un plafond. Le Gouvernement a présenté une nouvelle rédaction à laquelle je donnerai un avis favorable en commission demain matin.

Je propose trois ajouts : la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs, qui n'ont prononcé que quelques centaines de condamnations par an, d'ailleurs pas plus sévères que celles que prononcent les tribunaux pour enfants, mais ont compliqué le travail des juridictions ; la suppression de la rétention de sûreté, mais pas de la surveillance de sûreté ; l'intégration du dispositif de la proposition de loi de Jean-René Lecerf, dont j'avais été le rapporteur, votée à l'unanimité en janvier 2011, sur l'atténuation de peine pour les malades mentaux et le renforcement des obligations de soins. Le Gouvernement a également proposé un amendement à ce sujet.

Cette loi ne servira à rien sans moyens supplémentaires, notamment en personnel de Service pénitentiaire d'insertion et de probation (Spip) et en juges de l'application des peines. Le Gouvernement a pris des engagements clairs : 1 000 personnes en trois ans. Ils devront être respectés. Si la loi pénitentiaire n'est pas appliquée complètement, c'est faute de création des postes annoncés. L'objectif de quarante mesures par conseiller doit être tenu. Il faut aussi que les Spip rénovent leurs méthodes de travail et travaillent davantage avec les associations.

Enfin, il convient d'améliorer l'évaluation des politiques publiques en matière de sécurité. Le décret prévu à l'article 7 de la loi pénitentiaire devra être bientôt publié ; l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) sera réformé et un Observatoire de la récidive et de la désistance, où siègeront des parlementaires, sera

créé. Espérons qu'ainsi nous aurons un système statistique fiable.

Le laxisme dont on nous rebat les oreilles à longueur d'émission de télévision et d'articles de presse, il n'est pas dans ce projet de loi, il serait dans l'inaction. Ne rien faire, voilà ce qui serait vraiment laxiste : on continuerait d'avoir 98 % de sorties sèches et un taux de récidive en conséquence. Le courage, c'est d'agir !

Au bénéfice de ces observations, je vous invite à adopter ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes ; M. René Lecerf applaudit également*)

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. – Non à l'impunité ! L'impunité, délétère, brise la confiance en la justice. Nous sommes précisément réunis autour de ce projet de loi pour mettre fin à l'impunité. Il faut que tout délit, toute infraction donne lieu à sanction. Cela suppose de prévoir une pluralité de sanctions. La prison ne saurait être la seule peine possible. Le croire relève du fantasme.

Merci à M. Jean-Pierre Michel d'avoir parfaitement respecté l'esprit du texte. La contrainte pénale sera une vraie peine, à côté de la détention et de l'amende.

Un quotidien du matin a titré *La gauche anti-prison*. Ce titre est une insulte, une imposture ; je le dénonce. Nous ne sommes pas contre les prisons, nous les connaissons pour les visiter et rendons hommage au personnel pénitentiaire. Dire qu'il existe d'autres peines alternatives à la prison n'est pas anti-prison ; affirmer le contraire est une imposture. Nous, nous voulons une prison républicaine, une prison où le droit est respecté. Je dénonce le réflexe pavlovien qui affecte certains : dès que Mme Taubira ouvre la bouche, ils crient au laxisme.

Relisons le rapport de M. Raimbourg : une peine d'emprisonnement sur deux est exécutée entre quatre et soixante mois, suivant la condamnation ; 40 % des peines ne sont jamais exécutées. N'en déplaise aux auteurs de cet article, 99 600 personnes condamnées à la prison ferme circulent dans les rues. Le voilà le vrai laxisme !

M. Jacques Chiron. – Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission. – Sortons de cette situation. La France compte 81 053 personnes sous écrou et 68 645 détenus. Jamais, nous n'avons atteint ces niveaux.

Ce texte est fidèle à la loi pénitentiaire, laquelle prévoit, en matière correctionnelle, qu'une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours. Nous avons bien fait d'adopter cette disposition sous la précédente majorité ; d'aucuns la trouveront laxiste, n'est-ce pas !

Quelle bizarrerie d'avoir abaissé le seuil d'emprisonnement autorisant un aménagement de

peine ! Robert Badinter y est totalement opposé : nous y perdrons le bénéfice de la suppression des peines plancher.

Nous servirons l'esprit républicain et l'esprit des lois, cher à Mme la ministre, en votant ce projet de loi ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes*)

M. Jean-Jacques Hyest. – Ce projet de loi, déposé en octobre 2013, a fait l'objet de très longs débats, y compris au sein du Gouvernement, jusqu'à aujourd'hui, semble-t-il. En revanche, son examen au Parlement est précipité, puisqu'il est soumis à la procédure accélérée. Extraordinaire ! On devra rédiger un compromis sur un coin de table en CMP ; sans navette, point de vrai dialogue !

Depuis quelques jours, on ne nous parle plus que de la conférence de consensus et du jury de consensus - très unilatéral tout de même... La loi, que je sache, est votée par le Parlement ; pas, par les spécialistes.

La politique du précédent gouvernement serait appuyée sur le tout carcéral, mais quoi de nouveau sous le soleil avec la contrainte pénale ? Relisez l'article 131-3 du code pénal. La définition est très floue : le but, la sanction avec un zeste de droit des victimes, tout est confondu. Le rapporteur l'a bien vu : la contrainte pénale est un succédané de sursis avec mise à l'épreuve. Osez-vous aller au bout de votre logique, en déclarant qu'un certain nombre d'infractions - je résiste au plaisir de vous lire la liste - ne sont plus punies par la prison ?

Si certains aiment les peines plancher qui, n'en déplaise à Jean-Pierre Michel, ont été validées par le Conseil constitutionnel, ce qui importe pour moi, quoi qu'il en pense, d'autres sont pour les peines plafond. Quelle méfiance envers les juges ? Certains s'en sont émus... Le seul objectif est de vider les prisons... Attention aux comparaisons avec les pays d'Europe du Nord : ils ferment des prisons mais leur taux de récidive n'est pas celui que l'on dit. Au demeurant, leurs prisons sont bien différentes des nôtres.

Finalement, la véritable question est la suivante : pourquoi la loi pénitentiaire est-elle si mal appliquée ? Elle autorise les juges à ne pas incarcérer les primo-délinquants. D'ailleurs, il faudra m'expliquer pourquoi les députés ont abaissé le seuil pour les aménagements de peine. Où est la cohérence ? La loi pénitentiaire a fait l'objet d'un consensus rare. Faute de moyens, elle n'a pas été appliquée. On peut le reprocher à la précédente majorité, soit. Cependant, pourquoi celle-ci ne s'est-elle pas empressée de la mettre en œuvre ?

Mme Christiane Taubira, *garde des sceaux.* – C'est nous qui créons les postes !

M. Jean-Jacques Hyest. – Oui, on nous promet encore 1 000 emplois. Dans ce beau pays qu'est la France, on croit tout régler avec une loi

supplémentaire, alors que les existantes sont cohérentes et qu'il faudrait se concentrer sur les moyens destinés à les appliquer.

La contrainte pénale est le faux jumeau du sursis probatoire ; c'est la CNCDH qui le dit, pas moi ! Quoi qu'on en dise, plutôt que de nous perdre dans de faux débats idéologiques, appliquons les lois existantes.

Finirons-nous par changer les prisons ? C'est la question que posaient Mme Borvo et M. Lecerf, elle se pose encore.

La petite chanson sur la délinquance inhérente à la société n'est pas totalement fausse, pas non plus totalement vraie. Les quelques points positifs, malgré ce qu'en ont écrit certains journaux, ne suffisent pas à convaincre. Ce texte ne saurait être approuvé par nous.

M. Yves Détraigne. – On ne peut qu'adhérer à l'objectif proclamé par ce texte. C'étaient aussi ceux de la loi de 2009 et votre texte ne les atteindra pas. Ajouter une nouvelle peine au maquis existant sera-t-il vraiment source de clarification ? On peut en douter.

Individualiser les peines ? Les juges disposent déjà de tous les outils pour le faire. Vous pensiez certainement aux peines plancher, marque symbolique de la précédente majorité. Elles sont peu appliquées ; en revanche, elles sont fortement dissuasives, en particulier pour les délits routiers.

Construire un parcours d'exécution des peines ? C'est louable... En réalité, je le sais en tant que rapporteur pour avis du budget des services judiciaires et d'accès au droit, c'est un problème de moyens. Les magistrats, les greffiers, les conseillers d'insertion et de probation, trop peu nombreux, manquent de tout, jusqu'aux gommes et aux ramettes de papier. Telle est la triste réalité ! La rigueur budgétaire risque fort de vous conduire à un laxisme de fait.

La contrainte pénale ressemble beaucoup au sursis avec mise à l'épreuve. Dans la pratique, les juges vont-ils percevoir la plus-value de cette nouvelle mesure ? Peu convaincus par le compromis trouvé à l'Assemblée nationale, nous proposerons de restreindre la contrainte pénale aux délits punis de moins de cinq ans de prison.

Le texte de l'Assemblée nationale ne nous satisfaisait pas, celui de notre commission des lois encore moins : il est totalement idéologique. Après les peines plancher, il fallait abroger la rétention de sûreté et les tribunaux correctionnels pour mineurs, bref, détricoter les réformes de la précédente majorité sans rien proposer d'autre.

Je salue le travail rigoureux du rapporteur même si je ne partage pas ses conclusions. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain : Jean-Pierre Michel a tout de même rétabli la distinction entre primo-délinquants et récidivistes et d'autres dispositions du projet de loi initial.

La position du groupe UDI-UC dépendra du sort réservé à nos amendements et de nos débats. (*Applaudissements au centre et à droite*)

Mme Cécile Cukierman. – Sous l'Ancien régime, on coupait une première fois l'oreille des voleurs récidivistes, puis une deuxième fois avant pendaison. Et puis la loi du 27 mai 1885 créa la relégation pour éliminer les récidivistes tenus pour irrécupérables. Cette philosophie préside encore trop souvent à la rédaction de nos lois pénales, on l'a vu avec les textes que le précédent exécutif faisait voter à des fins de communication. Il n'est nullement besoin de remonter très loin pour constater l'échec de cette conception strictement punitive, qui conduit aujourd'hui à enfermer des personnes condamnées dans quelques mètres carrés sans voir qu'un jour les condamnés sortiront de prison. Ce texte, après la loi pénitentiaire, rompt heureusement avec cette logique du tout carcéral

La contrainte pénale, contrairement à ce que l'on peut penser, sera plus efficace contre la récidive qu'une peine effectuée en milieu fermé dans les conditions que nous savons. C'est qu'elle comporte une obligation de résultat.

Ne nous voilons pas la face, elle réussira si les moyens humains et financiers suivent, si les juges la distinguent bien du sursis avec mise à l'épreuve. Jean-Pierre Michel a eu raison : il fallait en faire une peine de référence afin d'éviter la prison aux petits voleurs ou aux adeptes de la fumette.

Tout l'enjeu de la contrainte pénale n'est-il pas de créer une peine qui évite le passage en prison, que nous savons inefficace ? La prévention de la récidive passe par là : plutôt cette contrainte qu'un passage de six mois en prison qui enduret les délinquants.

Ce texte porte l'exigence d'une individualisation de la peine, que notre groupe a constamment défendue. La césure pénale contribuera aussi à mieux prévenir la récidive.

Ce texte aurait pu aller plus loin. Ce projet de loi ne pouvait pas faire l'impasse sur la détention de sûreté. La commission des lois y a veillé. Il faut aussi supprimer la surveillance de sûreté.

Sur la question des mineurs, la commission des lois a marqué une première étape, en supprimant les tribunaux correctionnels pour mineurs. L'ordonnance de 1945 doit être pleinement rétablie dans son esprit. C'est pourquoi nous avons déposé des amendements.

Ce texte prévoit des dispositions concernant les victimes. « Victimes et coupables appartiennent à la même humanité » souligne le spécialiste Serge Portelli.

En votant ce texte progressiste, nous redonnons aux juges des outils, nous affirmons que la peine doit conduire le condamné à se réinsérer. Nous soutiendrons ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs CRC, socialistes et écologistes*)

M. Jacques Mézard. – Notre groupe votera très majoritairement ce texte, car nous sommes au bout d'un système et nous ne sommes ni laxistes, ni répressifs - nous nous voulons des hommes de bon sens. La loi pénale ne doit pas se borner à répondre à des faits divers. La conférence de consensus fut de bonne méthode, mais nous déplorons la procédure accélérée, maladie gouvernementale... Nous y reviendrons.

Il n'est pas possible de maintenir une situation qui devient intenable. La solution ne réside pas seulement dans la construction de prisons nouvelles. Sous le précédent gouvernement, je suis souvent intervenu avec Mme Escoffier pour dénoncer la noria pénitentiaire, qui était une aberration.

Le brouillage des pistes a entraîné un épuisement des acteurs. La conférence de consensus a souligné les contradictions de la politique pénale. Il n'y a pas de corrélation entre la sévérité de la peine et le taux de récidive. Il n'y a pas de risque zéro. Le crime est dans la nature humaine, l'objet de la politique pénale est de le réduire. Les dix dernières années se soldent, à cet égard, par un échec.

Selon M. Delarue, l'efficacité de la prison se mesure à la sortie. Le taux de réincarcération atteint des records. Il était nécessaire de réorienter la politique pénale. Il manque des moyens financiers et humains. S'ils ne sont pas mis à votre disposition, madame la ministre, ce projet de loi ne sera qu'un cautère sur une jambe de bois.

Lutter contre la récidive exige d'améliorer les conditions de détention. La politique pénale laisse trop de côté l'exécution des peines. Il est bien de faire de nouvelles lois, mais si la justice n'est pas en mesure de les faire exécuter, à quoi cela sert-il ?

M. Jean-Claude Requier. – Eh oui !

M. Jacques Mézard. – Nous sommes très en retard. 70 % des peines d'emprisonnement connaissent un délai d'exécution. La moitié des peines d'emprisonnement sont mises à exécution à plus de 225 jours. Cela pose évidemment problème, d'autant que je crains que les exécutions tardives continuent. Le mérite de ce texte est de s'interroger sur le sens de la peine.

Il faut faire confiance aux magistrats. Ce n'est pas le cas des peines plancher.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Absolument.

M. Jacques Mézard. – La contrainte pénale n'est pas la panacée, seulement un moyen, qui ne justifie pas les pages que l'on a lues dans la presse parisienne. Il est temps de mettre fin au populisme pénal. Ce texte ne constitue pas une révolution, mais une évolution, rendue nécessaire par les réalités. C'est pourquoi le RDSE le votera majoritairement.

(Applaudissements sur les bancs socialistes, du RDSE, écologistes)

Mme Esther Benbassa. – Paul Ricoeur, philosophe chrétien, écrit dans *Soi-même comme un autre*, « la sagesse pratique consiste à inventer les conduites qui satisferont le plus à l'exception que demande la sollicitude en trahissant le moins possible la règle ». Pour lui, la justice purement rétributive reste en deçà du juste. Le jugement doit contribuer à la paix sociale. Dans le prolongement d'Aristote, il ne sépare pas l'aspect déontologique de la justice - règles et obligations - de son aspect téléologique, - le bien vivre en commun.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. – Il avait raison !

Mme Esther Benbassa. – Cette philosophie est aussi indignation et exigence de défense des droits des plus démunis. La compassion, comme le souhaitait Rousseau, doit devenir une force susceptible d'irriguer le lien social, un sentiment loin de tout éphémère sentimentalisme comme de tout apitoiement stérile. Quittons la course aux informations rapides du *Smartphone* et du *tweet*, poussant à prendre des décisions et à adopter des mesures toutes prêtes à l'emploi comme l'utopie de la « tolérance zéro » à la délinquance, dans un monde d'humains faillibles. Nous devons examiner comment nous traitons les autres, pour être plus ambitieux dans la défense des droits des plus démunis, en ligne avec les philosophies du *Care*. À cet égard, votre texte, madame la ministre, est-il réaliste ?

M. Philippe Bas. – Nous en doutons.

Mme Esther Benbassa. – La contrainte pénale réveille les démons les plus forts de notre imaginaire pénal, bien que la conférence de consensus ait démontré son efficacité. Nicole Maestracci y a insisté : « la peine de probation est une peine à part entière ». Comme l'écrit Denis Salas, « cette peine s'inscrit complètement dans la philosophie de la réhabilitation ». La psychanalyse nous a appris que l'on ne peut éradiquer le mal, mais qu'on peut réinsérer les délinquants dans la société. Celle-ci ne doit plus être sondagière et vengeresse, mais apaisée, pour participer pleinement à la mise en œuvre de la sanction.

M. Philippe Bas. – Une utopie en remplace une autre !

Mme Esther Benbassa. – Comme le dit Ricoeur au coupable : « tu vauds mieux que tes actes ».

Il ne s'agit pas de lâcher les criminels dans la nature, comme d'aucuns le prétendent mais d'éviter un environnement criminogène. Rien n'a été fait pour lutter contre les sorties sèches. Il faudrait articuler politique pénitentiaire et politiques sociales. L'objectif est clair : réduire le risque de récidive. À nous d'expliquer à l'opinion que l'inflation législative n'a nullement réussi à lutter contre la récidive. Il faut

mener une politique à long terme. Je souligne l'apport des écologistes au débat à l'Assemblée nationale, notamment un amendement issu d'une proposition de loi que j'ai présentée au Sénat avec Hélène Lipietz.

Le groupe écologiste votera ce texte. J'exhorte le Sénat à se rassembler autour de ce texte, rompant avec l'imaginaire collectif binaire qui oppose coupables et victimes, nullement oubliées ici. L'Autre, c'est encore nous-même. Ne sacrifions pas l'humanisme sur l'autel de nos clivages politiques. *(Applaudissements sur les bancs CRC et socialistes)*

Mme Virginie Klès. – Je partage l'opinion de M. Détraigne sur le travail réalisé par notre rapporteur mais à sa différence j'approuve et l'esprit et la lettre de ses amendements.

M. B. a contacté il y a quelques mois le maire de Châteaubourg que j'étais alors. Sorti de prison à Rennes, avec 200 euros en poche, il est revenu vers sa famille à Châteaubourg. Il voulait utiliser les vestiaires des salles de sport municipales pour se laver. Pour obtenir un emploi, il fallait qu'il ait un portable, qu'il aille chez le dentiste. Il a pris le train, pour aller à Nantes rencontrer sa tutrice, sans billet, faute de moyens. Il a été contrôlé et condamné à payer une amende. La tutrice a fini par lui envoyer un mandat. Sa carte d'identité périmée, il n'a pas pu le toucher à La Poste. Il a fini par récidiver.

Et alors quoi, me dira-t-on ? La gauche a tant tempêté contre les lois adoptées sous le coup de faits divers. C'est un cas particulier, soit, mais pas médiatisé, exceptionnel, M. B. est un parmi tant d'autres, un homme qui voulait s'en sortir. Comme tant d'autres il n'a pas été accompagné : 80 % de sorties sèches, on l'a dit.

Ce texte s'attaque à ce réel problème, de la peine, de la sanction, pour qu'il n'y ait plus ensuite de M. B. Ce n'est pas un texte de laxisme,

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. – Absolument !

Mme Virginie Klès. – ... c'est un texte de lucidité, de cohérence, d'efficacité, de courage, de pédagogie auprès du grand public. Oui, il en faut, du courage, pour prendre un autre chemin, pour affirmer que la dissuasion ne vaut rien sans la prévention, qu'il faut viser l'inclusion et non l'exclusion, même si l'enfermement est nécessaire parfois. C'est un texte innovant, qui sort du raisonnement qui a si longtemps prévalu, selon lequel augmenter les peines suffit à lutter contre la délinquance.

Un projet politique ne se contente pas de chiffres. Il tend à diminuer la récidive, à réinsérer des personnes qui ont enfreint les lois. Les prisons françaises sont la honte de la République. La récidive existe et existera toujours, la délinquance aussi. Mais la rechute ne signifie pas qu'il faille perdre espoir. Voyez le parcours de ce jeune récidiviste, Yazid Kherfi, qui est aujourd'hui éducateur en prison.

Un crime n'est pas un homicide, mais une qualification pénale. La contrainte pénale n'exemptera pas de prison des personnes convaincues d'homicide. Les moyens sont prévus, de même que l'évaluation. J'ai confiance en la garde des sceaux. Le groupe socialiste votera ce projet de loi. (*Applaudissements à gauche*)

M. Jean-René Lecerf. – (*M. Philippe Bas applaudit*) Ce projet de loi constitue la première réforme de politique générale d'importance depuis l'élection du nouveau président de la République. Il me revient en mémoire en cette occasion mon rôle de rapporteur de la loi pénitentiaire, mais aussi celui de la commission d'enquête présidée par Jean-Jacques Hyest, dont le titre « *Prisons : une humiliation pour la République* » résonne encore dans nos mémoires, ainsi que les propos du président de la République Nicolas Sarkozy devant le Congrès en 2009.

L'élaboration de la loi pénitentiaire au Sénat a convaincu les députés et forcé la main du gouvernement de l'époque.

Avec Nicole Borvo Cohen-Seat, nous avons fait un rapport sur l'exécution de la loi pénitentiaire dont nous avons tous les deux partagé l'intégralité des conclusions. Si l'on me taxe d'UMPC, je le prendrai pour un compliment ! (*Sourires*)

Les débats sur ce texte à l'Assemblée nationale m'ont déçu, tant les positions étaient tranchées et stéréotypées, de part et d'autre de l'hémicycle. J'ai peine à comprendre qu'une loi de la République portant sur la rétention de sûreté soit qualifiée de « honteuse », alors qu'elle vise à empêcher de nouvelles victimes. Une jeune femme victime d'un violeur en série était allée trouver le garde des sceaux de l'époque pour empêcher qu'il sorte, convaincue qu'il récidiverait. Cela ne manqua pas d'arriver. En prison, il n'avait fait que de la fonte, c'est-à-dire de la musculation, sans aucun accompagnement spécifique. De nombreuses associations de victimes peuvent être légitimement choquées par certains propos proférés à l'Assemblée nationale.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – J'en témoigne.

M. Jean-René Lecerf. – Quand elles s'investissent dans la justice restaurative, on parle au Palais-Bourbon de séances de calinothérapie. J'ai d'autant moins de critiques à formuler à l'encontre de ce projet de loi qu'il se situe dans l'étroite continuité de la loi pénitentiaire de 2009. Cela n'avait pas été facile alors : quand nous voulions définir le sens de la peine, on nous reprochait d'être bavards et moralisateurs. Je me félicite que les esprits aient évolué.

Oui, il est nécessaire de rétablir ou de confirmer la confiance à l'égard des magistrats. La contrainte pénale devrait offrir l'occasion de réinsérer.

Mais, car il y a un mais, madame la ministre, et il tient aux moyens. Je me souviens des promesses de

recrutement de 1 000 conseillers d'insertion et de probation, figurant dans l'étude d'impact de la loi pénitentiaire. Elles n'ont pas été honorées, sans doute parce que nous étions engagés dans la construction des prisons lancée par Dominique Perben ; or le coût de ces places de prison est élevé. Les 30 000 places supplémentaires apportées par les lois Chalandon, Méhaignerie et Perben étaient indispensables. Faut-il comparer notre situation avec celle des États-Unis ou de la Russie, voire de l'Angleterre ? L'enjeu est bien de réussir à relever le défi des peines alternatives.

Je rappelle la présence envahissante dans nos prisons de la maladie mentale. La création des Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) a pris acte de cette situation anormale. Dans une démocratie avancée, la prison ne doit pas être l'asile du XXI^e siècle.

Je remercie le rapporteur d'avoir repris la proposition de loi relative à l'altération du discernement, adopté à l'unanimité au Sénat, contre l'avis du Gouvernement, en 2011. Merci d'avoir réveillé cette Belle au bois dormant endormie entre le Palais du Luxembourg et le Palais-Bourbon. Ce projet de loi sera aussi l'occasion de rappeler le rôle important que joue le Sénat trop souvent décrié ces temps-ci, dans notre démocratie. (*Applaudissements sur tous les bancs*)

Prochaine séance aujourd'hui, mercredi 25 juin 2014, à 14 h 30.

La séance est levée à minuit vingt-cinq.

Jean-Luc Dealberto

Directeur des comptes rendus analytiques

**Ordre du jour
du mercredi 25 juin 2014**

Séance publique

À 14 heures 30 et le soir

Présidence :

M. Jean-Patrick Courtois, vice-président,

Mme Bariza Khiari, vice-présidente,

Secrétaires :

M. François Fortassin – M. Jean-François Humbert

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales (n° 596, 2013-2014)

Rapport de M. Jean-Pierre Michel, fait au nom de la commission des lois (n° 641, tomes I et II, 2013-2014)

Texte de la commission (n° 642, 2013-2014)