

Question préalable

M. le président. – Motion n°1, présentée par M. Bas et les membres du groupe UMP. En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales (n°642, 2013-2014).

M. Philippe Bas. – Cette réforme fait partie de celles dont l'inspiration peut paraître cohérente...

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

M. Philippe Bas. – ...tandis que son application entraîne une confusion. Elle relève d'un système de pensée auquel nous n'adhérons que partiellement. Ses partisans veulent tout faire pour éviter la prison au délinquant. Ceux qui ne sont pas d'accord sont soupçonnés d'être partisans du tout-carcéral. Nous sommes pourtant nombreux à n'être ni pour le tout-carcéral ni pour le tout sauf la prison, pensant qu'il revient au juge de disposer de la palette la plus large possible de sanctions, avec des peines qui ne s'excluent nullement les unes des autres. Vous ne trouverez pas au groupe UMP d'opposants au principe des peines alternatives.

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

M. Philippe Bas. – Nous avons développé le recours au bracelet électronique par les lois de 2002 et 2009. Le nombre de personnes sous surveillance électronique avoisine les 10 000 ; il a augmenté de 50 % pour la seule année 2011, il a baissé depuis. Mais cela ne fonctionne que si la menace de la prison subsiste. Nous nous opposons aussi fermement à la doctrine du tout sauf la prison qu'à celle du tout-carcéral. Votre politique pénale, embellie par le rapporteur qui l'a qualifiée d'humaniste, peut être aussi qualifiée de naïve, au sens où l'entendait Lionel Jospin. Nous aussi sommes humanistes, c'est pourquoi nous voulons une société plus sûre pour chacun de ses membres. La sanction doit être souple, effective, connue à l'avance, légitime car proportionnée aux faits commis. Nous ne mettons pas fin à la récidive en regroupant sous le vocable de contrainte pénale des mesures qui existent déjà, mais en les appliquant effectivement, avec les moyens appropriés. Nous n'avons pas de surcapacité carcérale en France. Notre taux d'inexécution des peines bat un record européen. Nous n'avons que 84 places de prison pour 100 000 habitants quand la moyenne des pays du Conseil de l'Europe est de 138. Vous avez eu tort d'abandonner notre programme de création de places de prison de 2012. Nous avons besoin de tout l'éventail des sanctions pour faire reculer la délinquance. Si mon groupe a décidé de soulever la question préalable, ce n'est pas parce ce texte ne contiendrait que de mauvaises dispositions...

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

M. Philippe Bas. – Nous en approuvons certaines, comme la généralisation des bureaux d'aides aux victimes, la distinction entre récidivistes et primo-délinquants, l'obligation de soins qui est reconnue, l'atténuation de responsabilité en raison d'un trouble mental -ce qui reprend l'excellente proposition de loi de Jean-René Lecerf, ou encore la justice restaurative et la possibilité pour le condamné de faire un versement au fonds de garantie des victimes. Nous reconnaissons volontiers que le titre III du projet de loi comporte des propositions intéressantes sur le suivi et le contrôle des condamnés.

Nous reconnaissons même des apports positifs de la commission des lois, sous l'impulsion de notre rapporteur, pour revenir sur certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, qui relevaient d'une surenchère dangereuse. S'il n'y avait que cela, nous n'aurions pas soulevé la question préalable. Hélas...

M. Roger Karoutchi. – Hélas !

M. Philippe Bas. – Il y a d'autres dispositions...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. – Il faut en parler.

M. Philippe Bas. – Ainsi, le nouvel article 130-1 du code pénal sur les finalités de la peine emploie un jargon encore rare, fort heureusement, dans notre code pénal et relève d'un droit déclamatoire et non normatif. L'article 2 est de la même veine. Pourquoi rappeler le principe d'individualisation des peines, qui a valeur constitutionnelle depuis belle lurette ? Vous feignez de croire que les peines plancher sont automatiques... Il n'y a pas plus d'automatisme dans le prononcé de ces peines par le juge que le projet de loi initial n'en prévoyait pour l'usage de la contrainte pénale. Il y a aussi l'ensemble des dispositions qui, mises bout à bout, dessinent un texte destiné à dissuader les magistrats de prononcer des peines de prison. Le régime des multirécidivistes serait aligné sur celui des primo-délinquants pour la révocation du sursis. La contrainte pénale pourrait attirer notre bienveillance, puisqu'elle ne comporte rien de neuf par rapport aux multiples peines alternatives existant dans notre code pénal, déjà très riche en la matière. Rien n'empêche de l'enrichir encore, mais le projet de loi se borne à donner au juge la possibilité de prendre des mesures qu'il a déjà à sa disposition. L'originalité de la contrainte pénale ne tient pas aux mesures qu'elle comporte mais à leur combinaison et à la procédure mise en œuvre, laquelle n'est pas réaliste car, en remontant aux juridictions des décisions actuellement du ressort du juge d'application des peines, on alourdirait considérablement leur charge, et aussi l'incertitude de la peine.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Il faudrait conclure !

M. Philippe Bas. – Les arbitrages gouvernementaux ont-ils dénaturé le projet de loi initial de la garde des sceaux, monsieur le rapporteur ? Cela expliquerait que vous ayez souhaité aller au-devant de ses attentes. Cette réforme ne lèvera aucun des obstacles qui ont entravé le développement des alternatives à la prison. La contrainte pénale, ce sera d'abord une contrainte pour les magistrats, placés face à une double impasse, celle de la surpopulation carcérale, celle d'une sanction globale qui n'a pas plus de chances de se développer que les sanctions éparses qu'ils ont déjà à leur disposition. Une expérimentation suivie d'une évaluation sérieuse eût été seule raisonnable. Les deux assemblées eussent pu y participer. Je demande à notre assemblée de décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer. (Applaudissements sur la plupart des bancs UMP)

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. – On ne comprend pas pourquoi.

M. Philippe Kaltenbach. – Je vous rassure : je ne dépasserai pas, contrairement à l'orateur précédent, mon temps de parole. J'ai été surpris des arguments développés par M. Bas.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Très bien.

M. Philippe Kaltenbach. – Son intervention traduit la volonté pour le groupe UMP d’offrir à M. Bas, 19 minutes supplémentaires pour répéter en boucle des arguments qui n’ont rien à voir avec l’objet d’une question préalable : démontrer qu’il n’y aurait pas lieu de délibérer. Cette loi est importante. Elle va modifier notre politique pénale : fin des peines plancher, conformément à l’engagement de François Hollande ; création de la contrainte pénale ; fin des tribunaux correctionnels pour mineurs et de la rétention de sûreté. Cette loi apporte des solutions pragmatiques à de nombreuses questions actuelles. Tout irait bien dans le meilleur des mondes ? Il n’y aurait pas lieu de légiférer ? Quid de la progression de la délinquance, lors des deux quinquennats précédents, maquillée par la politique du chiffre, dénoncée par un rapport de l’IGA rendu en mai 2013, qui a exposé les travers de la communication politicienne ? Cette politique s’est soldée par un échec. C’est pourquoi le Gouvernement a changé de méthode, avec une conférence de consensus, en défendant jusqu’au bout une conception humaniste pour lutter contre la récidive, prendre en charge les auteurs d’infraction, protéger les droits des victimes et veiller à l’exécution des peines. Ce texte réaffirme l’individualisation des peines et décline la mise en œuvre de ce principe pour leur exécution. Les juridictions correctionnelles déplorent trop souvent le manque d’éléments sur la personnalité du prévenu. Ce texte comble cette lacune. Notre rapporteur a proposé des amendements qui font de la contrainte pénale une peine autonome, sans référence à l’emprisonnement, pour certains délits. Je partage ce choix, qui nous rapproche de certains de nos voisins européens. La question de l’altération du discernement qui fait l’objet d’un large consensus dans l’hémicycle est aussi prise en compte. Vous voulez arrêter la discussion...

M. André Reichardt. – Nous n’avons pas dit cela.

M. Philippe Bas. – Nous voulons au contraire l’approfondir, la reporter.

M. Philippe Kaltenbach. – Alors pourquoi une question préalable ? Notre système pénal demeure structuré par les peines de prison. Robert Badinter a fait remarquer que l’on était passé de 48 000 détenus en janvier 2002 à 67 000 dix ans plus tard, sans que la délinquance diminue. Le taux de sur-occupation est de 119 % sachant qu’il y a aussi 11 000 personnes sous bracelet électronique. Nous savons que surpopulation carcérale et récidive sont directement liées. La loi pénitentiaire ne suffit pas à lutter contre la récidive. Il fallait un nouveau texte. Le président Hiest l’a reconnu, en disant que les courtes peines sont sources de récidive.

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

M. Philippe Kaltenbach. – Cela nous rapproche, mais vous éloigne sans doute de certains sénateurs UMP. Puisque 90 % des personnes condamnées à des peines de moins de six mois et 84 % de celles condamnées à des peines de six mois à un an quittent la prison en sortie sèche, il faut prévoir un accompagnement.

M. André Reichardt. – Quels moyens ?

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Je n’ai pas assez parlé... (Exclamations amusées à droite)

M. Philippe Kaltenbach. – Vous l’avez dit, les moyens sont là. Le véritable laxisme, comme l’a dit le président de la commission des lois, est de laisser 100 000 condamnés à la prison ferme ne pas

purger de peine. De ce laxisme-là, les gouvernements qui se sont succédé de 2002 à 2012 sont responsables.

M. Philippe Bas. – Nous avons hérité d'une situation très difficile en 2002. (Rires)

M. Philippe Kaltenbach. – Les caisses étaient pleines : vous les avez vidées ! (Protestations à droite)
Je vous demande de rejeter cette motion. (Applaudissements sur les bancs socialistes, écologistes et RDSE)

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. – La commission des lois n'a pas été saisie de cette motion. Elle a néanmoins consacré de nombreuses auditions à l'examen de ce texte. Elle a beaucoup délibéré, y compris sur des points qui ne le méritaient peut-être pas... (Sourires) Le plaidoyer de M. Bas m'a convaincu, attaché qu'était notre collègue à développer les points d'accord, défendant avec force et talent la nécessité du débat. Délibérons donc ! Je vous remercie, monsieur Bas, d'avoir apporté un peu d'eau à notre moulin. (M. Jean-Pierre Michel, rapporteur, applaudit)

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Je serais malheureuse de vous quitter si tôt... (Sourires)
Monsieur Bas, nous avons créé, depuis 2012, huit centres éducatifs fermés, créations nettes et non transformation de foyers classiques comme c'était auparavant la pratique dans les trois quart des cas. La récidive est bien plus faible dans les foyers ouverts.

M. Jean-Jacques Hyst. – Ce ne sont pas les mêmes délinquants. Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Dans les faits, si. Nous avons réunifié la gouvernance, créé une évaluation, intégré les centres éducatifs fermés parmi les outils à la disposition du juge et dans le parcours des jeunes pris en charge par la justice. La question préalable étant quelque peu hors sujet, je me suis autorisée cette réponse hors sujet... (Sourires)

M. Vincent Capo-Canellas. – Les auteurs de la question préalable estiment que la loi de 2009 suffit, si elle est appliquée avec des moyens suffisants. Ce débat n'est pas tabou. Il peut être justifié d'aller plus loin, sans nier la continuité de ce texte avec la loi pénitentiaire. La vocation humaniste du Sénat a été rappelée. Mais il faut trouver un équilibre avec l'impératif répressif, la protection des victimes. Penser que la contrainte pénale mettra fin à la récidive est hardi, sans parler de la suppression des peines planchers. L'équilibre entre humanisme et répression est-il compromis ? J'incline à dire oui mais le débat mérite d'avoir lieu. Le groupe UDI-UC s'abstiendra.

M. Jean-Jacques Hyst. – Des questions préalables sans objet, M. Sueur en était jadis un artiste. D'ailleurs, celle-ci a offert un quart de temps de parole de plus à M. Kaltenbach, un peu moins au débat... Depuis la loi pénitentiaire, tous les éléments sont là. Les 1 000 postes dont on parlait alors, voilà qu'on en reparle. Ils ne sont pas encore créés.

Mme Christiane Taubira, garde des sceaux. – Ce qui est fait est fait !

M. Jean-Jacques Hyst. – Ils seront vite absorbés : on ne donne pas assez de moyens aux services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il faut faire tourner la maison justice, voilà tout ! La situation est catastrophique depuis longtemps et ce texte n'y changera rien. Mieux vaudrait appliquer la loi en vigueur. (Applaudissements sur les bancs UMP)

Mme Cécile Cukierman. – Le groupe CRC, sans surprise, votera contre cette question préalable qui n’a fait qu’allonger les débats. La contrainte pénale ne concernera que les délits. Arrêtez de faire peur à l’opinion publique ! Les criminels ne sont pas concernés, personne ne restera impuni. Une sanction en milieu ouvert peut être plus pénible que quelques mois en prison. Quant à la valeur dissuasive de la prison, permettez-moi d’en douter : l’aggravation des sanctions n’a pas fait baisser la délinquance... En aggravant toujours les peines on se fait plaisir, on se donne bonne conscience, sans rien résoudre. L’argument financier me fait sourire. S’il y a un groupe au Sénat qui dénonce l’austérité, c’est le nôtre ! Si on renonce à l’équilibre faute de moyens, il n’y aura plus beaucoup de lois.

M. Jean-Jacques Hyest. – Tant mieux !

Mme Esther Benbassa. – Cela ne surprendra pas, le groupe écologiste s’opposera à cette question préalable. Nous attendions ce texte depuis des années, vu l’échec patent de la politique pénale menée par la droite pendant dix ans. La loi pénitentiaire sera « un fondement suffisant pour lutter contre la récidive » ?

M. Philippe Bas. – Oui !

Mme Esther Benbassa. – Pourquoi avez-vous donc fait voter 36 lois de procédure et 63 lois de fond en dix ans ?

M. Philippe Bas. – C’est une mauvaise pratique, je vous l’accorde.

Mme Esther Benbassa. – Les peines planchers se sont révélées inefficaces, la récidive a augmenté. Soyons donc pragmatiques et cessons d’instrumentaliser les victimes.

M. Philippe Bas. – Je ne l’ai jamais fait !

Mme Esther Benbassa. – Mais si, vous ne faites que crier au laxisme par peur de perdre des voix. Ce qui tue le pays, c’est de faire toujours prévaloir des intérêts politiques sur l’intérêt général ! La justice de notre pays mérite bien un débat sincère ! (Applaudissements sur les bancs CRC, socialistes et écologistes)

Mme Virginie Klès. – Le groupe socialiste, ayant hâte de rentrer dans le concret, votera contre la motion. (Applaudissements sur les bancs socialistes et CRC)

M. Jean-Claude Requier. – Nous souhaitons, nous aussi, que le débat ait lieu. (Applaudissements sur les bancs RDSE, socialistes et CRC)

À la demande du groupe UMP, la motion n°1 est mise aux voix par scrutin public. M. le président. – Voici le résultat du scrutin n°202 :

Nombre de votants 346 Nombre de suffrages exprimés 313

Pour l’adoption 136 Contre 177 Le Sénat n'a pas adopté.