

## Proposition de loi « visant à mieux lutter contre la récidive » : enjeux et prise de position

### RAPPORT N°

**CONFIDENTIALITÉ :** Public

**COMMISSION :** Affaires publiques

**MOTS CLÉS :** Proposition de loi, peines minimales, récidive

### RAPPORTEURS :

Olivier Laude – Matthieu Hy

### BÂTONNIÈRE ET VICE-BÂTONNIER EN EXERCICE :

Julie Couturier et Vincent Nioré

### CONTRIBUTEURS :

Elise Arfi, Matthieu Baccialone, Juliette de Rémur

### DATE DE LA REDACTION :

27/01/2023

### DATE DE PRESENTATION AU CONSEIL :

31/01/2023

### REFERENCES DES PRECEDENTS RAPPORTS : /

### TEXTES CONCERNES :

- Pas de modification du RIN ou RIBP à ce stade

### RESUME :

Une proposition de loi « *visant à mieux lutter contre la récidive* » a été déposée à l'Assemblée nationale et sera discutée le 2 mars 2023. Cette proposition de loi, portée par le groupe Horizons, vise dans son article 1<sup>er</sup> à rétablir les peines minimales après leur suppression en août 2014.

Le rétablissement des peines plancher viendrait à l'encontre des études d'impact réalisées sur la période 2007-2014 et qui démontrent l'inefficacité d'une telle mesure.

Le Conseil de l'Ordre des avocats de Paris, en se fondant sur ces études et sur ses précédentes positions, tient à réitérer sa ferme et entière opposition aux peines minimales.

### IDÉES ET CHIFFRES CLÉS :

- Le taux d'application des peines planchers en 2010 était de 38%
- Les peines minimales ne concernaient que les petites infractions

---

## TEXTE DU RAPPORT

### a. Introduction

Le 17 janvier 2023, la députée du Val d'Oise Naïma Moutchou, vice-présidente de l'Assemblée nationale, membre du groupe Horizons, a déposé avec le député Laurent Marcangeli une proposition de loi « visant à mieux lutter contre la récidive ». La députée fait le constat d'une augmentation de la récidive : « *la proportion de récidivistes en matière délictuelle a augmenté de 8 points en seulement 3 ans, entre 2018 et 2021<sup>1</sup>* ». Dès lors, la proposition de loi poursuit quatre objectifs afin de lutter contre la récidive :

- **Sanctionner** : réprimer les récidivistes de manière plus stricte pour dissuader. Cela passe par le rétablissement des peines minimales.
- **Informer** : replacer le rôle des maires au cœur de la lutte contre la délinquance en l'informant automatiquement des suites judiciaires des infractions commises sur leur territoire.
- **Accompagner** : renforcer la présence des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en juridiction, pour une meilleure prise en charge des condamnés dès le prononcé de la peine. Mieux définir le rôle des SPIP et faire évoluer la formation des conseillers.
- **Anticiper** : relancer une conférence de consensus, 10 ans après la première afin de faire un état des lieux des dispositifs et des connaissances en la matière.

Pour ce faire, la proposition de loi est composée de 6 articles :

- L'article 1er vise à prévoir une peine minimale d'un an d'emprisonnement pour les délits de violences commis en état de récidive légale et ayant entraîné une incapacité totale de travail (ITT) inférieure, supérieure ou égale à 8 jours sur les personnes visées au I de l'article 222-14-5 et aux alinéas 4 et 4 bis des articles 222-12 et 222-13 du code pénal.
- L'article 2 vise à renforcer le lien déterminant qui doit exister entre les maires et les parquets en supprimant l'exigence d'une demande par le maire des décisions judiciaires rendues à la suite des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune.
- L'article 3 instaure une expérimentation, pendant 3 ans, de la présence de SPIP sous forme de permanences, dans les tribunaux judiciaires d'au moins cinq juridictions.
- L'article 4 généralise le suivi de programmes de prise en charge à la sortie de prison des condamnés bénéficiant d'une libération sous contrainte.
- L'article 5 pose le principe de l'organisation d'une Conférence de consensus de lutte contre la récidive courant 2023.
- L'article 6 vise à assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi.

L'article 1<sup>er</sup> vise donc à rétablir les peines minimales ou peines plancher, près de 10 ans après leur suppression en 2014.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n°740 visant à mieux lutter contre la récidive

Cette proposition va pourtant à l'encontre de toutes les études réalisées durant l'expérimentation des peines plancher entre 2007 et 2014.

Cette proposition de loi va également à l'encontre de la position des membres du gouvernement.

#### **b. Contexte politique**

Cette proposition de loi s'insère dans un contexte politique particulier. Elle a été cosignée par tous les députés membres du groupe Horizons, et sera discutée par l'ensemble des députés dans l'hémicycle lors de la journée réservée à ce groupe, la niche parlementaire du 2 mars 2023.

Le groupe Horizons à l'Assemblée nationale fait partie de la majorité présidentielle. Le groupe fondé par l'ancien Premier ministre Edouard Philippe est un allié des députés Renaissance et représente l'aile droite de la majorité.

Or, le gouvernement s'est déjà exprimé contre le rétablissement des peines minimales. En effet, en mai 2021, lors des manifestations de policiers visant à demander plus de moyens et plus de sévérité contre leurs agresseurs, les syndicats de policiers ont exprimé leur volonté de voir rétablir les peines minimales pour les agresseurs de policiers. Le gouvernement s'est alors montré défavorable à cette mesure :

- Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur, (19 mai 2021) « *30% seulement des peines plancher étaient appliquées, c'est à dire que plus de 70% des magistrats ne souhaitent pas appliquer ce qu'avait voté le Parlement [...] Ça ne marche pas !* »
- Eric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, (19 mai 2021) « *Si je pensais que les peines plancher étaient susceptibles de faire baisser la délinquance, j'irais des deux mains et des deux pieds* ». Mais « *nous les avons expérimentées* » et « *elles n'ont pas marché* ».

C'est pourquoi, il paraît surprenant de voir apparaître une telle proposition de loi dans les rangs de la majorité près de 2 ans après. L'objectif poursuivi et assumé par le groupe Horizons lors de cette niche parlementaire est d'avancer des sujets marqués politiquement. Ainsi, il faut comprendre que la proposition de loi visant à mieux lutter contre la récidive s'insère dans une stratégie politique et électorale : de tels textes permettent à Horizons et à son potentiel candidat à la présidentielle de 2027 de se démarquer des autres composantes de la majorité actuelle.

À partir de cette analyse, nous pouvons ainsi présager l'avenir de cette mesure de rétablissement des peines minimales : elle a en principe peu de chances d'être adoptée.

Toutefois, il est important que l'Ordre des avocats de Paris réitère son opposition ferme à cette mesure qui a montré par le passé son inefficacité et qui heurte nombre de principes de droit établis.

#### **c. Historique des peines plancher**

Les peines plancher ou peines minimales ont été introduites par la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. La mesure faisait partie du programme du candidat Nicolas Sarkozy, qui la préconisait depuis 2003. En tant que ministre de l'Intérieur, il avait tenté de l'introduire dans la loi relative à la récidive de décembre 2005, sans succès.

---

L'objectif de la peine plancher était de réduire le décalage entre la peine prévue par la loi et la peine prononcée par la juridiction de jugement. Voici les mesures qui avaient été mises en place :

-pour les crimes commis en état de récidive légale, la peine d'emprisonnement, de réclusion ou de détention ne pouvait être inférieure aux seuils suivants

- 5 ans si la peine maximale est de 15 ans ;
- 7 ans si la peine maximale est de 20 ans ;
- 10 ans si la peine maximale est de 30 ans ;
- 15 ans si la peine maximale est la perpétuité.

-pour les délits commis en état de récidive légale, la peine d'emprisonnement ne pouvait être inférieure aux seuils suivants :

- 1 an de prison pour un délit passible de 3 ans ;
- 2 ans de prison pour un délit passible de 5 ans ;
- 3 ans de prison pour un délit passible de 7 ans ;
- 4 ans de prison pour un délit passible de 10 ans.

-pour les mineurs de 13 à 16 ans, les peines plancher étaient divisées par deux. Cependant, cette diminution pouvait être écartée pour les mineurs de 16 à 18 ans, non seulement lorsque les circonstances de l'espèce ou la personnalité du mineur le justifiaient, mais encore dans un certain nombre de crimes ou délits commis en état de récidive : les atteintes à la vie, à l'intégrité physique, les agressions sexuelles. En pareil cas, il appartenait au juge de justifier l'éviction de la cause d'atténuation. Mais bien plus sauf décision contraire, l'excuse atténuante était exclue à l'endroit des mêmes mineurs en cas de 2e récidive desdites infractions. Et si, dans ce cas, le juge recourait à la cause d'atténuation, il devait le justifier.

Dans l'application de ce texte, des peines moins lourdes pouvaient être prononcées par le tribunal à l'encontre du prévenu ou bien, selon les cas, en fonction « des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion », ou si l'auteur présentait des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion » ; la décision devant être motivée. Surtout, le texte n'imposait pas que la peine de prison fût ferme, et le prévenu pouvait donc être condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis.

A partir de la loi d'Orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite LOPSSI 2 du 14 mars 2011, les peines minimales ont été étendues aux auteurs non-récidivistes de certains délits de violences volontaires (par exemple, vol en réunion avec violence et avec arme).

En 2014, Christiane Taubira, garde des Sceaux, a cependant fait supprimer les peines plancher et ce aux termes de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Depuis, l'idée de rétablir ces peines plancher a plusieurs fois été évoquée dans les rangs de la droite et reste une demande des policiers. Toutefois, les études ont montré l'inefficacité de cette mesure.

#### d. Etudes d'impact sur l'efficacité de cette mesure

Entre 2007 et 2014, 4 études d'impact ou rapports sur l'application des peines plancher ont été publiés :

- le rapport des députés Caresche et Geoffroy sur 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, déposé le 9 décembre 2008<sup>2</sup> ;
- l'étude publiée dans Infostat Justice n°118 au mois d'octobre 2012 et intitulée « Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007 »<sup>3</sup> ;
- le rapport présenté le 14 février 2013 à la conférence de consensus par Jean-Paul Jean – magistrat, professeur associé à l'université de Poitiers – intitulé « Récidive : évolutions législatives et politique pénale, évaluation »<sup>4</sup>. Ce rapport exploite les dernières statistiques fournies par la Chancellerie pour 2012.
- l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines datée du 7 octobre 2013, qui s'appuie sur les études précédentes<sup>5</sup>.

Nous pouvons ajouter à cela, un article faisant un bilan des peines plancher publié le 9 avril 2014 par le think tank Terra Nova<sup>6</sup> et rédigé par deux magistrates anonymes à partir des études précédentes.

Ces 5 rapports permettent ainsi de réaliser un état des lieux chiffré de l'efficacité – ou non – des peines minimales lors de leurs 7 années d'existence.

Ainsi, nous pouvons souligner en premier lieu le faible taux d'application de cette mesure : l'Infostat d'octobre 2012 du ministère de la Justice établissait qu'en 2010, les peines minimales étaient retenues dans 38% des cas éligibles.

Entre 2008 et 2012, nous constatons ainsi à partir du tableau ci-dessous, que les juges se sont saisis de cette nouvelle mesure lors de sa mise en place mais l'ont peu à peu abandonnée, usant de leur possibilité d'y déroger.

---

<sup>2</sup> [https://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/13/rap-info/i1310/\(index\)/rapports-application-loi/\(archives\)/index-application-lois](https://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/13/rap-info/i1310/(index)/rapports-application-loi/(archives)/index-application-lois)

<sup>3</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/stat\\_infostat\\_118\\_20121017.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_infostat_118_20121017.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.gip-recherche-justice.fr/conference-consensus/wp-content/uploads/2013/01/contrib\\_jp\\_jean.pdf](http://www.gip-recherche-justice.fr/conference-consensus/wp-content/uploads/2013/01/contrib_jp_jean.pdf)

<sup>5</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rp\\_projet\\_etude\\_impact\\_20131009.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rp_projet_etude_impact_20131009.pdf)

<sup>6</sup> <https://tnova.fr/societe/justice-securite/pour-en-finir-avec-les-peines-plancher/>

### Evolution 2008-2012 de l'application des peines minimales

Année du jugement	Condamnations	Peines minimales Nombre et %	Dont avec emprisonnement ferme	Appel du parquet Nombre et %
2008	18.317	8.996 (49,1%)	3.345 (37,2%)	805 (8,6%)
2009	20.443	9.861 (48,2%)	3.516 (35,7%)	1.039 (9,8%)
2010	20.056	8.649 (43,1%)	3.315 (38,3%)	728 (6,4%)
2011	17.325	7.666 (44,2%)	3.278 (42,8%)	491 (5,1%)
2012 (sur 10 mois)	13.480	4.880 (36,2%)	2.176 (44,6%)	413 (4,8%)

Source DACG. Nota : données concernant toutes les peines minimales prononcées par les TGI et les cours d'appel, concernant majeurs et mineurs. La plupart des peines prononcées en appel peuvent donc être comptées deux fois.

Toutefois, si les peines minimales ont été peu utilisées par les juges, elles n'empêchent pas d'augmenter « l'inflation carcérale ». En effet, si, depuis 2007, il n'y avait pas eu de recours plus important aux peines d'emprisonnement, leur sévérité, en revanche, a été accrue avec une augmentation de 4% des années de détention prononcées.

C'est ce que mettait également en exergue Jean-Paul Jean, avocat général à la Cour de cassation et professeur associé à l'université de Poitiers, lors de conférence de consensus sur la prévention de la récidive, en 2013. Les peines plancher ayant entraîné mécaniquement davantage d'incarcérations, elles venaient engorger les prisons françaises déjà bondées.

D'autant que, selon les différents rapports, le dispositif des peines plancher apparaissait inutile en matière de crime, car avant la loi de 2007, les récidivistes étaient déjà « sanctionnés plus sévèrement » (+ 15 points<sup>7</sup>).

Ensuite, les différents rapports pointent du doigt le fait que la loi a un résultat « paradoxal » : le taux des peines minimales est d'autant plus élevé que la peine encourue est faible. Ainsi, Jean-Paul Jean en 2013 écrivait que « 58,8% des condamnations en récidive correspondent à des atteintes aux biens, 15,7% à des violences à personne autre que conjoint, 5,8% à des violences sur conjoint, 11,8% des infractions à la législation sur les stupéfiants »<sup>8</sup>. Or, l'objectif de la loi de 2007 était « de lutter contre la récidive d'actes graves, notamment des violences faites aux personnes<sup>9</sup> ». Ce décalage expliquerait

<sup>7</sup> D'après Infostat 118 d'octobre 2012, étude d'impact publiée par le ministère de la Justice

<sup>8</sup> Selon le rapport présenté en 2013 à la conférence du consensus

<sup>9</sup> Rapport d'information des députés Caresche et Geoffroy, précité, du 9 décembre 2008

alors les difficultés d'application de la loi par les magistrats : les peines minimales apparaissent inéquitables et provoquent des phénomènes de contournement.

Enfin, les rapports mettent en exergue les pressions que ces peines minimales entraînent sur le système pénal et pénitentiaire. En effet, depuis la loi du 24 novembre 2009 renforçant la politique d'aménagement des peines, les juges ont assorti les peines minimales d'emprisonnement prononcées de sursis avec mise à l'épreuve (SME). La durée d'emprisonnement ferme de la peine plancher est ainsi réduite et remplacée par la SME. Ce qui a considérablement alourdi la charge des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Ainsi, le système « tourne à vide » avec des peines d'emprisonnement prononcées pour ne pas être exécutées en prison.

**e. Un droit positif d'ores et déjà marqué par une réduction de la marge de manœuvre des juges**

Quelques observations complémentaires achèvent de convaincre que le droit positif contient déjà nombre de dispositions qui réduisent la marge de manœuvre des juges :

-les délits visés par la proposition de loi comportent déjà des peines aggravées par rapport au droit commun en considération de la qualité de la victime, soit parce que s'ajoute une circonstance aggravante (articles 222-12, al. 4 et 4bis, 222-13, al.4 et 4 bis), soit parce que l'aggravation est intégrée à la définition du délit (article 222-14-5 Code pénal),

-la récidive a également déjà pour effet de doubler les peines encourues (notamment article 132-10 Code pénal),

-la récidive de violences réduit déjà les possibilités de personnalisation de la peine d'emprisonnement par le juge (notamment article 132-41, al. 3 Code pénal)

-la peine plancher d'un an proposée par le texte existe actuellement en matière criminelle pour les crimes faisant encourir 15, 20 et 30 ans de réclusion (article 132-18, al. 2 Code pénal) ; c'est d'une cohérence discutable de proposer une peine plancher du même quantum pour des délits dont certains sont punis de 3 ans ;

-la peine plancher proposée, d'un an d'emprisonnement, constitue désormais la limite maximale aménageable ab initio (article 132-25, al.2 Code pénal).

**f. Conclusion**

La loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs n'a pas répondu à ses objectifs initiaux. Il s'agissait de mettre en place des peines minimales afin de dissuader les « délinquants d'habitude ». La loi devait ainsi exercer :

- **un effet de dissuasion**, une partie des délinquants, notamment récidivistes, se ravisant au regard des lourdes peines encourues ;
- **un effet de neutralisation** en écartant le délinquant de la société durant le temps de son incarcération ;
- **un effet de réduction des inégalités**. Il était considéré que les peines plancher réduisaient l'arbitraire du juge et étaient facteur d'une plus grande égalité devant la loi. Ce point est plus

particulièrement souligné par une partie de la doctrine favorable à ces peines. Les délinquants condamnés sous l'empire des peines plancher se verraient tous appliquer le même régime et, à infraction et circonstances égales, peu ou prou une sanction similaire.

En 2013, les différentes études précitées ont permis de faire le bilan de cette loi et de démontrer que celle-ci était loin d'avoir rempli ses objectifs :

- les études réalisées aux États-Unis et au Canada (pays ayant appliqué les peines planchers puis les ayant supprimées/allégées) démontrent que l'effet dissuasif est particulièrement difficile à appréhender dans le sens où les délinquants agissent rarement de manière rationnelle lorsqu'ils récidivent.
- sur l'effet de neutralisation des délinquants, les études démontrent que les peines planchers ont un impact élevé sur l'alourdissement des peines : entre la période 2004-2006 et la période 2008-2010, le taux équivalent à celui des peines minimales prononcées pour des faits similaires est passé de 8,4% à 40,7%. De plus, si les peines d'emprisonnement sont constantes, la loi de 2007 a augmenté la part d'emprisonnement avec sursis total qui est passée de 12% à 15%. Cela signifie que la loi semble avoir atteint son objectif mais avec des conséquences désastreuses sur l'inflation carcérale.
- en termes de réduction des inégalités, les études ont montré que les peines planchers sont injustes car elles ont un impact principal sur les « petites » infractions contrairement à l'objectif souhaité de lutter contre la récidive des actes graves.

À cela, nous pouvons ajouter des disparités d'application sur le territoire national avec des différences d'application entre les cours d'appel. En 2008, par exemple, le taux d'application moyen à l'échelle nationale est de 49% mais il est de 34,4% à Paris, de 65,6% à Douai et de 72,5% à Bourges. En 2013, l'on retrouvait les mêmes disparités avec un taux d'application national à 37,5% mais, de 28,8% à Paris, 55,2% à Aix-en-Provence et 68,9% à Fort de France.

Ainsi, à la suite de ces différentes études qui ont démontré l'inefficacité des peines minimales et leur conséquences néfastes sur le système pénal et pénitentiaire, le rétablissement de telles peines minimales, comme moyen de mieux lutter contre la récidive, ne paraît pas être une solution adaptée.

Par ailleurs, même s'il est difficile de le documenter, il semble que ces peines minimales aient pour effet de favoriser les conduites d'évitement des juges auxquels la loi voudrait tordre le bras sous couvert de renforcer la lutte contre la délinquance.

Enfin, l'instauration de peines minimales telle que proposée apparaît contraire à nombre de principes de droit et notamment au principe d'individualisation des peines et au principe de motivation des décisions de justice.

#### **g. Positions antérieures prises par le Conseil de l'Ordre des avocats de Paris**

Le Conseil de l'Ordre des avocats de Paris s'est déjà positionné par le passé sur les peines minimales.

Le 19 juin 2007, lors de la présentation du projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, le Conseil de l'Ordre a voté à l'unanimité la résolution suivante :



« Considérant que la nécessité de prévenir la récidive en matière de délits et de crimes ne peut à elle seule justifier qu'une loi, aussi bien perçue soit-elle par l'opinion, aille à l'encontre de principes fondamentaux de notre droit pénal, parmi lesquels figurent ceux de l'individualisation des peines et de la motivation de toute décision de justice ;

Considérant que les textes qui se sont succédé depuis l'instauration du nouveau code pénal ont déjà aggravé le sort des récidivistes, notamment la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales et la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ;

- Emet, par conséquent, des doutes sur l'efficacité espérée par les auteurs du projet ;
- S'oppose au principe contenu dans le projet de loi selon lequel, en matière de liberté des personnes, la motivation des jugements de condamnation à l'emprisonnement demeure l'exception et le silence la règle ;
- Rappelle, en tout état de cause, son attachement au principe de l'individualisation des peines et de la motivation des décisions de condamnation ainsi qu'à la définition de la récidive et des conditions de sa constatation ».

## PROJET DE RESOLUTION

Le Conseil de l'Ordre du barreau de Paris, réuni le 31 janvier 2023 :

Rappelle que les peines minimales, introduites par la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs et supprimées par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, sont une mesure dont l'inefficacité a été démontrée à plusieurs reprises au cours de ses 7 années d'existence.

Déplore qu'une proposition de loi visant à rétablir les peines minimales soit discutée à l'Assemblée nationale dans les prochains mois.

Considérant ses précédentes prises de position sur le sujet lors de son Conseil de l'Ordre du 19 juin 2007 :

Rappelle son attachement au principe de l'individualisation des peines et à la motivation des décisions de condamnation.

Réaffirme son opposition ferme et entière au rétablissement des peines minimales.