

Commentaire de la décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007

Loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

Le projet de loi relatif à la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, qui comportait initialement cinq articles, a été déposé sur le bureau du Sénat le 13 juin 2007. Le 27 juin, six articles relatifs au suivi médical et judiciaire des personnes condamnées pour certaines infractions lui ont été ajoutés par lettre rectificative.

Ce texte a été adopté par le Sénat le 5 juillet 2007. Il a ensuite été soumis à l'Assemblée nationale qui l'a adopté le 18 juillet 2007. L'urgence ayant été déclarée, il a fait l'objet d'une commission mixte paritaire dont les conclusions ont été consécutivement approuvées, le 26 juillet, par les deux assemblées.

La loi a fait l'objet, le 31 juillet 2007, de deux recours, formulés en termes identiques, émanant l'un de plus de soixante sénateurs, l'autre de plus de soixante députés. Étaient critiqués ses trois volets relatifs à l'instauration de peines minimales de privation de liberté, à l'adaptation du régime de l'atténuation de responsabilité pénale des mineurs et au suivi médical et judiciaire obligatoire.

Le 9 août 2007, par sa décision n° 2007-554 DC, le Conseil constitutionnel a rejeté les deux recours. Il a reconnu la conformité à la Constitution des dispositions contestées. Celles-ci ont été examinées successivement par le Conseil.

I. Les peines minimales de privation de liberté

1) Le dispositif du projet de loi :

Jusqu'à présent, le régime de la récidive légale était largement issu de la réforme du nouveau code pénal qui a supprimé, à compter du 1^{er} mars 1994, les minima des peines et les circonstances atténuantes qui permettaient au juge de prononcer une peine inférieure. Le régime de la récidive légale est celui du doublement du quantum des peines encourues, avec en outre un régime de l'application des peines plus rigoureuses. Néanmoins, dans la limite du plafond défini par la loi, le juge détermine librement les peines applicables à l'infraction.

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a apporté plusieurs modifications à ce régime et a, notamment, d'une part, limité le nombre de sursis successifs que la juridiction peut accorder et, d'autre part, incité à l'incarcération immédiate de certains condamnés en situation de récidive légale.

Afin de renforcer la lutte contre la récidive, les articles 1^{er} et 2 de la loi déferée fixent des seuils de peine applicables aux crimes et à certains délits commis en état de récidive légale. Dans le prolongement de la loi de 2005, ces articles créent les articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal, qui s'appliquent tant aux majeurs qu'aux mineurs. Ils instaurent des peines minimales de privation de liberté applicables dès la première récidive pour l'ensemble des crimes et pour les délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement. Ces peines en cas de récidive correspondent à environ un tiers de la peine privative de liberté encourue :

– pour les crimes, la peine minimale d'emprisonnement, de réclusion ou de détention est fixée à 5, 7, 10 ou 15 ans si le crime est respectivement puni de 15, 20 ou 30 ans de réclusion ou de détention ou de la perpétuité ;

– pour les délits, la peine minimale d'emprisonnement est fixée à 1, 2, 3 ou 4 ans si le délit est respectivement puni de 3, 5, 7 ou 10 ans d'emprisonnement.

La loi déferée prévoit en outre des possibilités d'adaptation de ces peines minimales de privation de liberté en fonction de l'état de récidive :

– Lorsque les faits sont commis en état de récidive légale, si les circonstances de l'infraction, la personnalité de son auteur ou ses garanties d'insertion ou de réinsertion le justifient, la juridiction peut, tant pour les crimes que pour les délits, prononcer une peine privative de liberté pour une durée inférieure au seuil minimal, et, en matière de délits, une autre peine que l'emprisonnement.

– Lorsque les faits sont commis une nouvelle fois en état de récidive légale (c'est-à-dire lorsque le premier terme de la récidive correspond au second terme d'une récidive antérieure), le juge ne peut atténuer la répression pénale par rapport aux seuils fixés pour les crimes et pour certains délits particulièrement graves¹, que si l'auteur des faits présente « des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion ».

2) *Le principe de nécessité des peines :*

Les requérants reprochaient à ces dispositions de porter atteinte au principe de nécessité des peines. Ils faisaient valoir qu'elles allaient entraîner le prononcé de peines d'une sévérité disproportionnée avec la gravité des infractions commises.

Selon une jurisprudence bien établie, l'application du principe de nécessité des peines conduit le Conseil à opérer un contrôle entre la nature de la sanction et la gravité de l'infraction. Le Conseil veille à « l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue » (n° 86-215 DC du 3 septembre 1986). Selon le Conseil, il ne lui « appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci » (n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981).

Dans la décision du 9 août 2007, le Conseil rappelle ces principes. D'une part, la nécessité des peines attachées aux infractions relève du « pouvoir général d'appréciation » du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution. D'autre part, il n'incombe au Conseil constitutionnel que de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

S'agissant de la première récidive, le Conseil constate que les dispositions déferées laissent au juge la possibilité de prononcer, au regard des circonstances de l'espèce, une peine inférieure au seuil fixé, de sorte qu'elles ne portent pas atteinte au principe de nécessité des peines.

S'agissant des faits commis en état de nouvelle récidive, le Conseil relève que le dispositif ne s'applique qu'à des faits d'une particulière gravité (tous les crimes et certains délits particulièrement graves). Le seul fait qu'une telle infraction grave soit commise pour la troisième fois constitue, pour le Conseil, une circonstance objective de particulière gravité. Par conséquent, il n'existe aucune atteinte au principe de nécessité des peines.

Le Conseil constitutionnel s'est ainsi inscrit dans le prolongement de sa jurisprudence bien établie sur le principe de nécessité des peines. La Constitution confie au Parlement le pouvoir de fixer ces peines et le Conseil n'opère sur cette loi qu'un contrôle restreint. Les censures sont en l'espèce rares et anciennes (n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, n° 96-377 DC du 16 juillet 1996). La loi déferée ne pouvait subir une telle censure alors qu'elle instaure des peines minimales d'emprisonnement d'environ un tiers de la peine encourue, soit le sixième du quantum de la peine que la juridiction peut prononcer compte tenu de l'état de récidive légale. Ainsi s'ils sont commis pour la troisième fois, un viol ne pourra être puni de moins de

cinq ans d'emprisonnement ou un vol avec violence de moins de deux ans d'emprisonnement.

3) *Le principe d'individualisation des peines :*

Les requérants estimaient que les dispositions de la loi déferée ne respectaient pas le principe d'individualisation des peines. Le grief de la saisine était principalement dirigé contre l'application du dispositif lorsque les faits sont commis une nouvelle fois en état de récidive et que l'obligation de prononcer une peine d'emprisonnement ainsi que le seuil minimum de peine s'imposent, à moins que l'auteur des faits ne présente « des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion. » Cette notion était, selon les requérants, à la fois trop restrictive et trop imprécise.

Le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, a été consacré par le Conseil constitutionnel par la décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005 (Réforme de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité). En 2007, le Conseil a eu l'occasion de rappeler que ce principe s'impose dans le silence de la loi (n° 2007-553 DC du 3 mars 2007 – Loi relative à la prévention de la délinquance).

Le Conseil rappelle, d'une part, que le principe d'individualisation des peines ne saurait faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions et, d'autre part, que ce principe n'implique pas que la peine soit exclusivement déterminée en fonction de la personnalité de l'auteur de l'infraction.

Il appartient dès lors au Conseil de vérifier que le législateur, en conciliant le principe d'individualisation des peines avec les autres objectifs de valeur constitutionnelle, ne crée pas de déséquilibre manifeste et, en particulier, que le prononcé des peines ne revêt pas un caractère automatique.

En effet, l'absence d'automatisme des peines découle du principe d'individualisation. Celui-ci s'applique en matière pénale et interdit, par exemple, l'automatisme de la peine d'inéligibilité frappant les faillis, faute d'avoir été prononcée par le juge « en tenant compte des circonstances propres à l'espèce » (n° 99-410 DC du 15 mars 1999 – LO relative à la Nouvelle-Calédonie). Il s'applique aussi aux sanctions infligées par des autorités administratives. Est ainsi contraire à la Constitution la sanction automatique consistant à l'insertion d'un communiqué dans les programmes en cas de manquement à ses obligations par un éditeur de services radio-télévision (n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000).

S'agissant des dispositions déferées, lorsque les faits sont commis en cas de première récidive, la juridiction peut prendre « en considération les circonstances de l'infraction, la personnalité de son auteur ou les garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci ». Cette liste, proche de celle de l'article 132-24 du code pénal relatif aux modes de personnalisation des peines, est importante. La juridiction conserve donc la liberté de prononcer une peine inférieure aux seuils.

En cas de nouvelle récidive, la juridiction peut prononcer une peine autre que l'emprisonnement ou une peine inférieure aux seuils « si le prévenu présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion ». Le Conseil écarte le grief d'imprécision s'agissant d'une formule claire et précise. Quant à son caractère restrictif, le Conseil estime qu'il est justifié par la finalité de la loi d'assurer la répression effective de faits particulièrement graves et de lutter contre leur récidive.

Le Conseil observe, en deuxième lieu, que si le dispositif a pour objet de limiter le pouvoir du juge dans la fixation de peine, il n'en reste pas moins que cette limitation ne confère à la fixation de la peine aucun caractère automatique. Dans les nouvelles limites plus restrictives fixées par la loi, le juge décide de la peine en fonction des circonstances de

l'infraction et de la personnalité de l'auteur.

En troisième lieu, le Conseil relève que la loi ne restreint pas le large pouvoir d'appréciation laissé au juge dans la détermination des conditions d'exécution de la peine. En particulier, la possibilité d'assortir la peine d'un sursis avec mise à l'épreuve n'est pas remise en cause. Si les dispositions de la loi précitée du 12 décembre 2005 ont pour effet d'interdire le bénéfice d'un troisième sursis avec mise à l'épreuve totale, le juge conserve néanmoins, par l'octroi d'un sursis partiel, la possibilité de réduire, dans une très large proportion, la partie « ferme » de l'emprisonnement prononcé.

Au total, le Conseil constitutionnel rejette le grief tiré de la nécessité des peines dirigé contre les articles 1^{er} et 2 de la loi déferée. Ceux-ci étaient très différents du texte de propositions de loi instituant des peines minimales sans possibilité, même réduite, pour le juge de fixer une peine inférieure. Le Conseil n'a pas eu à se prononcer, directement ou non, sur la conformité à la Constitution de telles dispositions.

Les autres griefs d'inconstitutionnalité, fondés sur les articles 64 et 66 de la Constitution, n'appelaient pas d'autre motivation que celles qui fondent le rejet des griefs d'atteinte aux principes de nécessité et d'individualisation des peines.

4) *La question des troubles mentaux :*

En son second alinéa, l'article 122-1 du code pénal prévoit que : « La personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes demeure punissable ; toutefois la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime ».

Actuellement, cet article 122-1 du code pénal est utilisé par les juridictions de manière conjointe avec l'article 132-24. Ainsi l'altération des facultés mentales de l'auteur de l'infraction est l'un des éléments de la personnalité de celui-ci que prend en compte la juridiction. Celle-ci fixe la peine notamment au vu de cette altération des facultés (Crim. 31 mars 1999, Bull. n° 66, p. 168).

L'article 122-1 du code pénal se combine aisément avec les dispositions de la loi déferée relatives à la première récidive. Dans cette hypothèse, la juridiction pourra prononcer une peine inférieure au minima ou une peine autre que l'emprisonnement « en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci ». Le trouble psychique ou neuropsychique étant un élément de la personnalité de l'auteur, il ne fait aucun doute que le juge pourra « en tenir compte » pour choisir la peine et fixer son quantum, même en cas de première récidive.

Une difficulté se posait en revanche en cas de nouvelle récidive. La juridiction n'a désormais la possibilité de descendre sous le seuil de peine que si l'auteur présente des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion ». Cette condition peut sembler difficilement accessible aux personnes atteintes de troubles psychiques ou neuropsychiques de nature à altérer leur discernement ou à entraver le contrôle de leurs actes. Il est pourtant éminemment nécessaire que ces éléments soient pris en compte par la juridiction, notamment lorsqu'ils correspondent à une atténuation de la responsabilité de l'auteur.

Dans le silence de la loi et en l'absence de toute indication des travaux parlementaires sur ce point, le Conseil précise, incidemment, comment la nouvelle loi doit se combiner avec l'article 122-1 du code pénal. Une telle pratique n'est pas inhabituelle (n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, cons. 42). Elle est nécessaire pour atteindre l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la norme et afin de pallier la mauvaise coordination de deux dispositions législatives.

La juridiction pourra ainsi utiliser l'article 122-1 du code pénal pour fixer, pour la

personne atteinte d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes, une peine sous les planchers prévus par la nouvelle loi. Pour ce faire, il reviendra au juge de motiver ainsi son jugement ou à la cour d'assises de constater cette altération des facultés.

II. Les dispositions relatives aux mineurs récidivistes

Ces dispositions, figurant à l'article 5 de la loi déferée, ont une triple portée :

- rendre applicable aux mineurs récidivistes les peines minimales tout en diminuant de moitié le quantum de ces peines ;
- ajouter à la liste des délits dont la récidive permet d'écarter sans motivation l'atténuation de responsabilité ceux commis avec la circonstance aggravante de violences ;
- exclure l'atténuation de la peine pour les mineurs de plus de 16 ans se trouvant une nouvelle fois en état de récidive légale pour des infraction graves (crime d'atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique de la personne, délit de violences volontaires, délit d'agressions sexuelles, délit commis avec circonstance aggravante de violences), sauf si la juridiction en décide autrement, le tribunal pour enfants devant spécialement motiver sa décision.

Les requérants soutenaient que ces nouvelles dispositions méconnaissaient tant le principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs que les principes de nécessité et d'individualisation des peines.

C'est la cinquième fois que le Conseil constitutionnel fait application de ce principe fondamental propre aux mineurs, qu'il a dégagé en 2002 (n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 26 à 28) sur le fondement du Préambule de la Constitution de 1946 et en se référant à la loi du 12 avril 1906 sur la majorité pénale, à celle du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et à l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante :

* D'une part, la responsabilité pénale des mineurs doit être atténuée en fonction de leur âge. En outre doit être recherché le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées.

* Mais, d'autre part, la législation républicaine antérieure à 1946, et donc le principe constitutionnel dégagé, ne consacre pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être écartées au profit des mesures purement éducatives.

* Enfin, dans ce domaine comme dans d'autres, le législateur doit concilier ce principe constitutionnel relatif à la justice des mineurs, ainsi que les principes de présomption d'innocence et de nécessité des peines et des sanctions, avec, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public, et notamment la sécurité des personnes et des biens, qui est nécessaire à la sauvegarde des droits de valeur constitutionnelle.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel juge que ce principe fondamental est respecté.

Il constate que les dispositions critiquées maintiennent le principe selon lequel, sauf exception justifiée par l'espèce, les mineurs de plus de seize ans bénéficient d'une atténuation de la peine.

Il constate également que, si l'excuse atténuante de minorité ne s'applique pas aux mineurs de plus de seize ans lorsque certaines infractions ont été commises une nouvelle fois en état de récidive légale, la juridiction peut en décider autrement.

Enfin, il relève, à la lecture des débats parlementaires, que le législateur n'a pas entendu écarter les dispositions des articles 2 et 20 de l'ordonnance du 2 février 1945 en vertu

desquelles la juridiction compétente à l'égard d'un mineur prononce une mesure de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation et peut cependant appliquer une sanction pénale si elle l'estime nécessaire. Les peines minimales prévues aux articles 132-18, 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal ne trouveront donc à s'appliquer que dans ce dernier cas.

Quant aux principes de nécessité et d'individualisation des peines invoqués par les requérants, le Conseil constitutionnel se borne à renvoyer aux motifs qu'il avait énoncés au sujet de l'atténuation de peine et à propos des articles 1^{er} et 2 de la même loi.

III. L'injonction de soins

Le troisième volet de la loi réforme le recours à l'injonction de soins pour les auteurs des infractions passibles du suivi socio-judiciaire.

Institué par la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, le suivi socio-judiciaire est encouru aussi bien pour les délits que pour les crimes lorsque la loi l'a prévu. Il peut être prononcé par la juridiction de condamnation en plus de la peine principale (il s'agit alors d'une « peine complémentaire » qui ne peut, en application du principe de non rétroactivité de la loi pénale, s'appliquer pour des faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi). Il peut également être décidé postérieurement par le juge de l'application des peines (il s'agit ici d'une mesure de sûreté).

Alors que ce n'était jusqu'à présent qu'une possibilité, le législateur a voulu que, au stade de la condamnation, tout suivi socio-judiciaire s'accompagne désormais d'une injonction de soins, sauf décision contraire du juge et sous réserve d'une expertise positive (article 7). La nouvelle loi introduit également l'injonction de soins dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve (article 8) et de la surveillance judiciaire (article 9).

Par ailleurs, la loi subordonne les réductions supplémentaires de peine et la libération conditionnelle à un suivi médical pour les personnes condamnées pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru. Au stade de l'application des peines, si la personne condamnée au suivi socio-judiciaire n'a pas été soumise à une injonction de soins, le juge de l'application des peines sera tenu d'ordonner, avant sa libération, une expertise médicale et, en cas de conclusion positive, de se prononcer sur l'injonction de soins (articles 10 et 11).

Les requérants contestaient la conformité à la Constitution de ces dispositions nouvelles. Ils dénonçaient leur « automaticité », notamment à l'égard du juge de l'application des peines, et en déduisaient qu'elles méconnaissaient les principes de nécessité et d'individualisation des peines ainsi que les articles 64 et 66 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel rejette ces griefs.

Il observe, en premier lieu, que, tant dans le cadre du suivi socio-judiciaire que du sursis avec mise à l'épreuve ou de la surveillance judiciaire, les personnes condamnées ne pourront être soumises à une injonction de soins que s'il est établi, après une expertise médicale, qu'elles sont susceptibles de faire l'objet d'un traitement. De plus, le législateur a expressément préservé la possibilité pour la juridiction ou le juge d'application des peines de ne pas prévoir cette injonction.

Par ailleurs, les dispositions contestées ne privent les personnes incarcérées du bénéfice des réductions supplémentaires de peine ou de la libération conditionnelle que si elles refusent de se soumettre à un traitement qui leur a été proposé par le juge de l'application des peines.

Enfin, l'injonction de soins prévue pour les personnes faisant l'objet d'une libération conditionnelle est également subordonnée à une expertise médicale et à l'absence de décision

contraire du juge de l'application des peines.

En définitive, la mise en œuvre de ces dispositions fait toujours intervenir une décision juridictionnelle. Pas davantage que pour les « peines plancher » il n'existe d'automatisme de la condamnation par le juge à une injonction des soins, même si la nouvelle loi vise bien à la systématiser dans le cadre du suivi socio-judiciaire. Dès lors, le Conseil juge que la loi ne méconnaît ni les principes de nécessité et d'individualisation des peines, ni les articles 64 et 66 de la Constitution.

[1] Quatre catégories de délits sont concernées : violences volontaires (15 infractions), délits commis avec la circonstance aggravante de la violence (11 infractions), agressions ou atteintes sexuelles (7 infractions), délits punis de dix ans d'emprisonnement (plus de 300 infractions).