

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur la prévention de la récidive

(Assemblée plénière – 21 février 2013)

1. A l'occasion de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive¹, la CNCDH a lancé une réflexion sur les meilleurs moyens de prévenir la récidive². Si elle n'a jamais réalisé d'étude ou d'avis spécifiquement sur cette question, elle s'est prononcée à maintes reprises sur des lois qui prétendaient apporter une réponse à ce phénomène³. Elle entend par cet avis proposer quelques pistes pour une prévention de la récidive qui soit pleinement conforme aux droits de l'homme.
2. La prévention de la récidive est en effet depuis plus d'une dizaine d'années un sujet médiatique important, et a fait l'objet de nombreuses lois. Celles-ci ont contribué à alimenter la confusion entre prévention de la récidive et lutte contre une dangerosité non avérée. Le droit pénal s'est ainsi vu investi d'une nouvelle mission : prévenir l'hypothétique passage à l'acte dangereux⁴. La CNCDH a pu déplorer cette tendance et s'est montrée extrêmement critique à l'égard du concept flou de « *dangerosité* », « *notion émotionnelle dénuée de fondement scientifique* »⁵. Cette prédiction est le plus souvent impossible, et la suppression complète de toute forme de récidive est illusoire. L'importance de la population carcérale atteinte de troubles mentaux⁶ témoigne de ce glissement, la réponse pénale constituant une réponse de plus en plus fréquente à la délinquance liée à la maladie mentale. Elle a également été critique à l'égard des méthodes actuarielles pour prédire le passage à l'acte délinquant. La CNCDH considère que ces méthodes actuarielles, utilisées comme fondement à la privation de liberté et/ou de droits, constituent un danger pour les droits de l'homme⁷. La condamnation doit reposer sur le jugement d'un acte et la culpabilité d'un être singulier et non sur un

¹ La conférence de consensus a été mise en place par la Garde des Sceaux. Le jury a procédé à des auditions les 14 et 15 février 2013 Les conclusions sont disponibles [en ligne](#).

² Aux termes de cet avis, le terme de récidive sera entendu au sens de la conférence de consensus, non au seul sens de récidive légale (article 132-8 du code pénal) mais plutôt au sens de réitération d'infractions (article 132-16-7 du code pénal).

³ Voir notamment l'[avis sur la réforme de la justice pénale des mineurs](#) (23 juin 2011), l'[avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs](#) (20 septembre 2007), l'[avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental](#) (7 février 2008) ou l'[avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental](#) - 7 février 2008

⁴ Voir par exemple la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. Voir notamment Christine Lazerges et Geneviève Giudicelli-Delage (dir), *La dangerosité saisie par le droit pénal*, PUF 2011

⁵ Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, 7 février 2008

⁶ 25 % des détenus seraient atteints de troubles mentaux selon le rapport *Prison et troubles mentaux : Comment remédier aux dérives du système français ?* Rapport d'information Par M. Gilbert Barbier, Mme Christiane Demontès, MM. Jean-René Lecerf et Jean-Pierre Michel au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales du Sénat, mai 2010. Selon l'Enquête de prévalence sur les troubles psychiatriques en milieu carcéral « 17,9 % de personnes atteintes d'état dépressif majeur, 12 % d'anxiété généralisée et 3,8 % de schizophrénie nécessitant un traitement (environ 4 fois plus qu'en population générale) » CEMKA-EVAL Anne Duburcq, Sandrine Coulomb, Juliette Bonte et al., [Enquête de prévalence sur les troubles psychiatriques en milieu carcéral](#), Décembre 2004

⁷ Voir Bernard Harcourt, « Surveiller et punir à l'âge actuariel : généalogie et critique » (Partie 1), *Déviance et Société*, volume 35, n°2 pp.5-33 (2011), « Surveiller et punir à l'âge actuariel : généalogie et critique » (Partie 2), *Déviance et Société*, volume 35, n°2, pp.163-194 (2011).

déterminisme scientifique ou pseudo-scientifique. La CNCDH a pu rappeler que le système judiciaire français se fonde sur un fait prouvé et non pas sur la prédiction aléatoire d'un comportement futur, et s'est inquiétée de la mise en place de mesures restrictives de liberté sur une base aussi incertaine.

La CNCDH recommande que le Gouvernement rompe avec la tendance constatée ces dernières années tendant à investir le système pénal d'une mission spécifique de prévention de la dangerosité.

3. Elle souhaite également que le Gouvernement s'éloigne du postulat selon lequel la récidive est le résultat d'une réponse laxiste de la justice aux actes de délinquance, et en conséquence, qu'il convient de durcir cette réponse⁸. Le durcissement des sanctions pénales n'a pas permis de faire baisser de manière significative la délinquance. Il s'agit donc pour la CNCDH de prendre acte de ces échecs⁹, ainsi que de proposer de nouvelles pistes et de valoriser certaines bonnes pratiques qui permettent de mieux prévenir la récidive. Si une prévention de la récidive plus efficace nécessitera sans aucun doute des efforts budgétaires, la CNCDH veillera à prendre en compte le contexte budgétaire difficile.
4. L'élaboration d'une politique de prévention de la récidive efficace est du reste un exercice difficile, eu égard au manque de connaissance des causes de ce phénomène. Si les acteurs de terrains partagent un ressenti sur plusieurs des causes de la délinquance, ces ressentis ne sont que très rarement étayés par des études scientifiques. Or, une connaissance scientifique quantitative et qualitative de ce phénomène et de ses causes est nécessaire pour concevoir au mieux les réponses à celui-ci. De même, des données manquent concernant l'efficacité de la réponse pénale, et notamment s'agissant des peines effectuées en milieu ouvert, ventilées par infractions. Ce manque de données empêche de concevoir avec précision une politique pénale efficace au niveau national, et nuit également aux acteurs de terrain, qui se retrouvent contraints de tâtonner pour apporter une réponse appropriée à un acte de délinquance.

La CNCDH recommande de soutenir la recherche scientifique sur le sujet, et de permettre une meilleure diffusion des savoirs.

5. Malgré le manque de données, quelques pistes peuvent être évoquées¹⁰ : l'amélioration de la prévention primaire doit être privilégiée (I), pour de nombreuses raisons, dont certaines tenant au contexte budgétaire difficile. Il convient également d'améliorer la réponse pénale pour que celle-ci puisse permettre de prévenir efficacement la récidive (II).

I.- Renforcer la prévention primaire du passage à l'acte délinquant

6. La CNCDH estime important d'insister sur la prévention primaire du passage à l'acte, que ce soit un premier acte de délinquance, ou une réitération ou une récidive au sens juridique (v. supra note 1). Il convient pour cela de prendre en charge l'objectif de lutte contre la récidive et même la délinquance dans l'ensemble des politiques pertinentes : politiques sociales, politique du logement, politique de la ville, politique éducative, politique d'accès au droit. Une approche intégrée et interministérielle est donc nécessaire pour que l'ensemble des efforts soient coordonnés, et le rôle du Comité interministériel de prévention de la délinquance est donc essentiel.
7. Il convient de mettre en garde contre toute tentation de définir une population à risque délinquant ; il existe par exemple d'importants débats concernant la corrélation entre classe

⁸ Christine Lazerges, « Le choix de la fuite en avant au nom de la dangerosité : les lois 1, 2, 3, 4, 5, etc. sur la prévention et la répression de la récidive », *Revue de Science Criminelle* 2012 p. 274

⁹ Voir notamment Jean-Paul Jean, « Evolutions législatives et politique pénale : évaluation » – *Site internet de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive – 2013*

¹⁰ Le Comité interministériel de prévention de la délinquance distingue plusieurs types d'actions qui peuvent permettre de prévenir la délinquance : sécurité, justice, éducatif et scolaire, social et familial, prévention situationnelle, transport/logement, aide aux victimes

sociale et délinquance¹¹, mais aucune étude sérieuse ne permet de prouver qu'une population est par essence plus délinquante qu'une autre. Certes, certaines populations sont surreprésentées en prison : les personnes issues des classes défavorisée, avec un système familial déstructuré, et n'ayant fait que peu d'études¹². Cette surreprésentation s'explique en partie par le fait que le système judiciaire pénal, pour des raisons tenant notamment aux capacités de réinsertion des personnes poursuivies et à l'absence de garanties de représentation, sanctionne plus lourdement certaines catégories de populations que d'autres pour un même fait¹³. Il est cependant possible de définir des facteurs de risques, qui doivent être pris en compte dans la prévention de la délinquance. La lutte contre la précarité extrême dont sont victimes certaines populations peut permettre de prévenir le passage à l'acte délinquant¹⁴.

8. La délinquance des quartiers dits « populaires », qui monopolise l'attention doit également faire l'objet d'une prévention spécifique. Une partie de cette délinquance est liée aux relations extrêmement mauvaises entre la police et les habitants. A titre d'exemple, 26 381 outrages et rébellions ont été condamnés en 2010, avec un taux de réitération de 49,3%. En 2011, ce sont 29 066 faits d'outrage à dépositaire de l'autorité publique qui ont été constatés. La violence des relations entre policiers et mineurs interpelle particulièrement.

La CNCDH recommande d'améliorer la formation des policiers confrontés à des situations difficiles. Elle appelle également à lutter contre les contrôles au faciès¹⁵, et à réfléchir notamment à la mise en place à titre expérimental de récépissés de contrôles. De plus, la CNCDH attire l'attention sur l'intérêt de l'implantation dans ces quartiers de Maisons de la justice et du droit¹⁶, ou d'antennes de justice dont le rôle peut être important si un magistrat du Parquet y est effectivement présent, à même d'exercer la fonction d'arbitre entre la population et la police, de défendre les droits des populations, tout en leur rappelant leurs devoirs¹⁷.

9. La CNCDH constate que les politiques publiques de prévention primaire de la délinquance ont mis l'accent ces dernières années sur la prévention situationnelle : celle-ci « *ne vise pas les individus mais les situations propices à la réalisation d'un délit* », et « *consiste à prendre des mesures ou à adopter des moyens pour réduire les occasions de passer à l'acte* »¹⁸. Or, l'essor

¹¹ Pour une présentation des termes du débat, voir notamment François Bonnet « De l'analyse économique du crime aux nouvelles criminologies anglo-saxonnes ? », *Déviante et Société* 2/2006 (Vol. 30), p. 137-154.

¹² Selon une étude de l'INSEE, la population carcérale est une population masculine (les femmes ne représentaient que 3,7% de la population carcérale au 1^{er} janvier 2000) appartenant aux classes populaires (47% des pères des hommes détenus sont ouvriers, 16% sont artisans ou commerçants, alors que plus de la moitié des mères sont inactives), qui a fait des études courtes (plus du quart ont quitté l'école avant d'avoir 16 ans, les trois quarts avant 18 ans), qui diffère de l'ensemble de la population par un rapport différent au travail (un détenu sur sept n'a jamais exercé d'activité professionnelle et un sur deux est ou a été ouvrier, contre un sur trois dans l'ensemble de la population), et dont le « réseau familial semble plus fragile que la moyenne ». Voir Gilles Chantraine « Prison, désaffiliation, stigmates », *Déviante et Société* 4/2003 (Vol. 27), p. 363-387.

¹³ Voir par exemple Thomas Léonard « Discriminations en comparution immédiate », *Plein droit* 2/2011 (n° 89), p. 24-27. DOI : 10.3917/pld.089.0024.

¹⁴ A titre d'exemple, l'association Hors la Rue a mené une enquête auprès de 418 mineurs roumains qui révèle « qu'une fois pris en charge, sur le long terme, presque tous ces jeunes se sont investis dans leur formation, ont appris le français, se sont intégrés dans leurs foyers ou dans leur famille d'accueil, ont fait preuve d'une grande motivation pour obtenir un diplôme ou un travail et ont abandonné leurs activités illégales ». Ainsi, « sur 100 de ces jeunes qui ont accepté de participer à l'étude, seuls 5 ont eu, depuis leur prise en charge, « des démêlés avec la justice (pour des affaires de vol essentiellement) » Voir Cristina Apetroaie « Mineurs roumains en délinquance sur le territoire français : un enjeu de politique criminelle participative transnationale », Archives de politique criminelle n°30, Pedone 2008 p. 321-344. Et Régis Bigot, Le parcours de mineurs isolés Roumains suivis par Hors la Rue et pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) de Paris, décembre 2006, p.1, www.horslarue.org

¹⁵ Sur le sujet, voir notamment, le Rapport du Défenseur des droits relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité - 2012

¹⁶ Article R. 131-1 et suivant du code de l'organisation judiciaire

¹⁷ Pierre Lyon-Caen, « Prévenir la délinquance » in *Les politiques de la ville, Revue française d'administration publique* n°71 p. 407 à 416, n°72 p.731 1994)

¹⁸ Voir le site du Secrétariat général du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et notamment la circulaire du 23 mai 2011 relative à la "Diffusion d'une convention-cadre concernant la sécurisation des grands espaces commerciaux", la circulaire interministérielle du 15 février 2010 relative au "Plan de sécurisation des établissements scolaires", la circulaire

de ces politiques a eu pour effet d'une part de restreindre les politiques de prévention sociale de la délinquance, et d'autre part de stigmatiser certaines populations et de les exclure de certains dispositifs : en partant du postulat selon lequel certaines catégories de la population (SDF, jeunes, etc.) sont plus dangereuses que d'autres, ces politiques modifient l'espace public pour procurer une impression de sécurité au plus grand nombre.

La CNCDH appelle à une redéfinition des politiques de prévention de la délinquance qui mette l'accent sur une prévention sociale inclusive permettant l'intégration des populations les plus marginalisées plutôt que leur exclusion.

10. A ce titre, la CNCDH encourage le développement de politiques publiques qui puissent aider ceux qui le souhaitent à faire face à une situation de possible délinquance. Ainsi en est-il de l'aide à la parentalité. Si le lien de causalité entre structure familiale et délinquance n'est pas démontré¹⁹, un fonctionnement familial stable est un élément important pour prévenir et accompagner les réponses à un acte de délinquance. La CNCDH recommande donc de renforcer les dispositifs de soutien à la parentalité, pour permettre aux familles qui le souhaitent de bénéficier du soutien nécessaire, et notamment une aide éducative pour faire face à des situations qu'elles ne parviennent pas à surmonter seules. La CNCDH met cependant en garde contre toute approche qui aurait pour but de contrôler des parents considérés comme défaillants : de telles mesures, contreproductives, mettent à mal l'autorité des parents qu'elles prétendent conforter. Il conviendrait de préférer des mesures incitatives, et de développer le soutien à la parentalité et non la stigmatisation de certaines familles²⁰. Elle recommande de multiplier les lieux d'écoute et d'information pour les parents, lieux d'échange et de formation mutuelle.

La CNCDH recommande de renforcer les dispositifs de soutien à la parentalité, notamment en multipliant les lieux d'écoute et d'information pour les parents.

11. La CNCDH insiste sur l'importance de la scolarisation et de la formation de tous tout au long de la vie qui permet de prévenir la récidive. La lutte contre l'illettrisme, surreprésenté en prison (environ 15% des détenus) doit également être une priorité. Il apparaît notamment essentiel d'améliorer la qualité de l'enseignement d'une manière générale avec pour objectif de lutter contre les inégalités scolaires de toute nature, et notamment la reproduction des inégalités sociales à l'école qui est si forte. L'éducation à la citoyenneté et l'éducation aux droits de l'homme devraient également être renforcées. Par ailleurs, pour lutter efficacement contre l'absentéisme scolaire et faire face à certains comportements en milieu scolaire, il conviendrait de développer les expériences heureuses des « classes-relais », actuellement trop peu nombreuses, confiées à des enseignants et des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse²¹. En outre, la CNCDH insiste sur la nécessité de revaloriser la formation professionnelle.

La CNCDH recommande de multiplier les classes-relais, qui sont une réponse souvent efficace pour lutter contre l'absentéisme scolaire. Elle recommande également de lutter contre les inégalités scolaires et de renforcer l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme.

interministérielle du 23 septembre 2009 relative à la "Sécurisation des établissements scolaires et au suivi de la délinquance", et la circulaire du 6 septembre 2010 relative à la "Réalisation des études de sécurité publique lors des opérations de rénovation urbaine" et la circulaire du 1er octobre 2007 sur l' "application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme relatif aux études de sécurité publique"

¹⁹ Dans son article « Délinquance et socialisation familiale : une explication limitée, recherches et prévisions », CNAF, 2008, n° 93, septembre 2008, Sébastien Roché relativise le rôle de la structure familiale sur le comportement délinquant des enfants. Il souligne par contre l'importance du fonctionnement familial (entente et supervision notamment). Surtout, « la famille compte mais l'environnement scolaire et social est prépondérant ». La structure familiale a néanmoins un rôle important sur la sanction : pour un même fait, les enfants vivant avec leurs deux parents seront moins sanctionnés que ceux ne vivant qu'avec un seul de leurs parents.

²⁰ Voir notamment Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, Trois dispositifs de responsabilisation parentale dans le cadre de la prévention de la délinquance, novembre 2011

²¹ Pour une analyse des différents dispositifs de lutte contre l'absentéisme et le décrochage voir notamment : Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, La lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire, octobre 2011

12. Enfin, il est nécessaire de soutenir quelques dispositifs qui ont fait leurs preuves et qui peuvent permettre une réponse, autre que la poursuite pénale, à certains problèmes. Il en est ainsi de la médiation culturelle, de la médiation sociale et de la médiation pénale, réponses particulièrement appropriées mais qui, faute de volonté politique et de moyens, sont sous-utilisées ces dernières années. De même, il serait particulièrement intéressant de développer la prévention spécialisée ou de rue, qui permet de lutter contre les risques d'inadaptation sociale, de combattre la marginalisation et faciliter l'insertion et la promotion sociale des familles. L'éducateur de rue est cet adulte-relais dont le principe d'action est "d'aller vers" et d'accompagner vers les dispositifs de droit commun²².

La CNCDH recommande de renforcer les moyens alloués à la prévention spécialisée, et d'encourager le recours à la médiation culturelle, sociale, et pénale.

II Améliorer la réponse pénale

13. La CNCDH considère comme essentiel de revenir sur le principe selon lequel le meilleur moyen de prévenir la récidive est d'enfermer, et toujours plus longtemps, les délinquants. Au contraire, elle estime que dans un certain nombre de cas, l'enfermement est une réponse inadaptée, et que seule une politique réductionniste du recours à l'enfermement permettra de réduire la récidive. Dans les cas où l'enfermement reste la solution la plus appropriée, il convient d'améliorer les conditions de détention, de recourir plus largement à l'aménagement des peines, et d'éviter les sorties sèches, qui sont facteurs de récidive.

Mener une politique réductionniste

14. La CNCDH considère essentiel de mener une véritable politique réductionniste. Celle-ci devrait passer par la suppression des très courtes peines d'emprisonnement et la diminution du quantum des peines encourues pour certaines infractions. De même, concernant l'incrimination de certains comportements, la CNCDH souhaite qu'une réflexion soit lancée sur la contraventionnalisation de certains délits²³, voire la décriminalisation de certains agissements. Elle demande également la suppression des peines-planchers qui restreignent les pouvoirs d'appréciation du juge quant au choix de la peine et de ses modalités. Or, non seulement ces peines sont inefficaces pour prévenir la récidive, mais elles méconnaissent également le principe d'individualisation de la peine. L'introduction des peines planchers en droit français a abouti à une augmentation du quantum de la peine, qui est passé en moyenne de 8,2 à 11 mois pour les infractions commises en état de récidive légale²⁴.

La CNCDH recommande de supprimer les peines-planchers, et de lancer une réflexion sur la contraventionnalisation de certains délits voire la décriminalisation²⁵ de certains agissements.

15. La CNCDH souligne à nouveau les dangers multiples de l'enfermement pour de brèves périodes. La personne enfermée rencontre ainsi « *davantage d'obstacles à sa réinsertion après un séjour en maison d'arrêt, avec un risque de récidive aggravé* »²⁶. Ces enfermements sont liés soit à une détention provisoire, soit à une condamnation dans le cadre d'une comparution immédiate, soit à une révocation de sursis simple, soit encore à l'impossibilité matérielle pour la juridiction de jugement d'aménager *ab initio* une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans. La CNCDH estime essentiel de réduire au maximum les cas dans lesquels les personnes pourront être brièvement détenues, et de recourir dans ces cas, autant que

²² Christine Lazerges, « La prévention de rue : un outil de protection de l'enfant et de l'adolescent », *Archives de politique criminelle*, n°32, Pedone 2010, p. 141-152.

²³ A cet égard, doivent être mentionnés différentes infractions à la législation sur les étrangers, et notamment l'obstruction à une mesure d'éloignement. Une telle infraction pourrait aisément être contraventionnalisée.

²⁴ Sur le recours aux peines planchers, voir notamment Fabrice Leturcq, *Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007*, Infostat Justice n°118

²⁵ La décriminalisation s'entend non pas de la suppression d'un crime, mais de la suppression d'une incrimination.

²⁶ *Avis de la CNCDH sur le projet de loi pénitentiaire*, 6 novembre 2008

possible, aux alternatives à la détention. Elle rappelle à cet égard qu'elle avait en 2006 adopté un avis sur les alternatives à la détention²⁷ dans lequel elle avait proposé un certain nombre de mesures essentielles pour améliorer le recours aux alternatives à la détention.

16. Au 1^{er} janvier 2013, 16 454 prévenus étaient détenus. Ils représentaient un quart de la population carcérale. Si la part du nombre de prévenus détenus par rapport au total de la population carcérale a relativement baissé²⁸, il est possible d'émettre l'hypothèse selon laquelle cette baisse a plus à voir avec une augmentation du recours aux modes de poursuites rapides²⁹ qu'à un plus grand recours aux alternatives à la détention. La CNCDH considère qu'il est d'autant plus important de favoriser les alternatives à la détention que les conditions de détention dans les maisons d'arrêt sont particulièrement problématiques. Certaines personnes font ainsi systématiquement l'objet de détention provisoire ; ainsi en est-il des personnes étrangères. En effet, les préfetures ne leur délivrent que très rarement un titre de séjour en attendant leur condamnation, et les personnes étrangères, faute de garanties suffisantes de représentation, ne peuvent donc bénéficier d'alternatives à la détention provisoire.

La CNCDH recommande d'encourager le recours aux alternatives à la détention provisoire, y compris pour les étrangers.

17. Concernant les peines d'emprisonnement inférieures à deux ans, la CNCDH rappelle son attachement au principe de l'aménagement *ab initio*, tel que prévu par la loi pénitentiaire. Elle constate cependant qu'un nombre non négligeable de détenus exécute une peine inférieure à deux ans, voire une peine plus courte. Des difficultés pratiques et certains dysfonctionnements dans la coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires peuvent expliquer cet état de fait³⁰. Une autre cause est à rechercher dans le fait que beaucoup de ces condamnations sont prononcées à l'issue d'une procédure de comparution immédiate, procédure dont le champ s'est progressivement élargi. Or, ces procédures sont de grosses pourvoyeuses de peines d'emprisonnement³¹, et ne permettent pas d'individualisation de la peine.

La CNCDH recommande que le dossier de toute personne condamnée à une peine de prison ferme dans le cadre d'une comparution immédiate soit automatiquement transmis au juge de l'application des peines (JAP) dans un délai aussi bref que possible.

En conséquence, il est impératif de doter les JAP des moyens nécessaires pour qu'ils soient en mesure de se prononcer sur chaque décision infligeant une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans comme le leur permet l'article 723-15 du code de procédure pénale.

18. Le sort des personnes condamnées à de très courtes peines est encore plus problématique. Selon le fichier national des détenus, au 1^{er} janvier 2012, 7 977 détenus avaient été condamnés à une peine inférieure à 6 mois. Ils représentent 12% de l'ensemble des écroués détenus

²⁷ Avis de la CNCDH sur les alternatives à la détention, 14 décembre 2006

²⁸ Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France au 1^{er} janvier 2013

²⁹ Selon Odile Timbart, « les modes de poursuites rapides, hors ordonnances pénales (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, comparution immédiate, convocation par procès-verbal du procureur de la République, de l'officier ou agent de police judiciaire) ont vu leur nombre multiplié par 2,6 en 20 ans et leur part est passée de 30% des modes de poursuite en 1990 à 83% en 2009 », Odile Timbart, *20 ans de condamnations pour crimes et délits*, Infostat Justice n°114, Avril 2011

³⁰ Christian Mouhanna, *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires – une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, juin 2011 et notamment p. 107 et s.

³¹ Le rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale souligne ainsi qu'« en 2010, sur les 15 947 mandats de dépôt décernés, 15 291 l'ont été à l'issue d'une comparution immédiate ». De plus, « on peut affirmer que la comparution immédiate conduit au prononcé d'une peine ferme (en totalité ou en partie) dans plus de 35% des cas, alors que les peines d'emprisonnement ferme ou avec sursis partiel ne représentent que 21% des condamnations correctionnelles ». Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe *Rapport d'information n°652 déposé en application de l'article 145 du règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale*, 23 janvier 2013

(64 787 personnes)³². Ces peines ne permettent en aucun cas d'anticiper la sortie de prison des personnes condamnées, qui seront particulièrement exposées à un risque de récidive.

La CNCDH demande qu'une réflexion soit lancée pour supprimer totalement le prononcé des peines inférieures à 6 mois d'emprisonnement, à la suite de l'exemple allemand: ceci pourrait permettre de lutter contre la surpopulation carcérale, de réduire les coûts occasionnés par ces détentions, et de mieux lutter contre la récidive.

19. La CNCDH conteste la pertinence des très courtes peines d'emprisonnement. Elle souhaite que soit développé le recours à d'autres peines, comme les peines privatives de droits. De telles peines existent d'ores et déjà. Mais, celles-ci sont, la plupart du temps, envisagées comme une mesure de substitution à l'emprisonnement. Pour permettre une meilleure pédagogie tant à l'égard du condamné que de la victime et du grand public, la CNCDH demande que de telles peines soient conçues comme des peines autonomes. Pour encourager leur développement, la CNCDH souhaite que, pour chaque infraction, le code pénal puisse prévoir la peine privative de droits au même titre que la prison ou l'amende³³. Il y aurait alors dans le code pénal et hors le code pénal (pour les infractions extérieures au code pénal) trois peines de référence en matière délictuelle et criminelle : la peine d'emprisonnement, la peine privative de droits (sous diverses formes) et la peine patrimoniale (sous diverses formes). Une réflexion est nécessaire sur la question de la sanction de l'inexécution d'une peine privative de droits.

La CNCDH recommande que, pour chaque infraction, la loi prévoit l'instauration d'une troisième catégorie de peine principale, la peine privative de droits, à côté de la peine d'emprisonnement et de la peine d'amende.

Lutter contre la désocialisation causée par la prison

20. Concernant les peines plus longues, la CNCDH constate que deux pistes doivent être distinguées : l'amélioration des conditions de détention d'une part, et, d'autre part, l'amélioration de l'accompagnement à la sortie de prison.
21. Constatant les importants problèmes relatifs aux conditions de détention, la CNCDH souligne qu'il est essentiel de permettre aux détenus d'effectuer leur peine dans des conditions de détention qui ne soient pas contraires à la dignité humaine. De telles conditions de détention participent de la désocialisation du détenu, qui sortira de prison plus désocialisé qu'il n'y est entré.

La CNCDH recommande la fermeture ou la réhabilitation des établissements pénitentiaires qui offrent des conditions d'enfermement indignes, comme la maison d'arrêt des Baumettes à Marseille³⁴.

22. Ces conditions sont largement liées à la surpopulation qui sévit notamment dans les maisons d'arrêt. La CNCDH salue la publication du rapport de la mission d'information parlementaire sur les meilleurs moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, dont elle partage plusieurs recommandations³⁵.

La CNCDH recommande qu'un système de numerus clausus soit mis en place, notamment dans les maisons d'arrêt. Chaque établissement pénitentiaire aurait un nombre de places maximum. Lorsque le nombre de détenu ainsi fixé serait atteint, tout nouveau détenu devrait être dirigé vers une prison voisine, disposant de place, ou bien le

³² Source : Direction de l'administration pénitentiaire

³³ Voir sur ce point Thomas Clay, Pierre Joxe, Christine Lazerges et Jean-Pierre Mignard (dir), Club Droit, Justice et Sécurité, *Manifeste pour la justice*, Cherche midi, 2012, ou le Rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale (voir supra)

³⁴ Voir les Recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 12 novembre 2012 prises en application de la procédure d'urgence (article 9 de la loi du 30 octobre 2007) et relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille, et réponse de la garde des sceaux, ministre de la justice, du 4 décembre 2012

³⁵ Rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale (voir supra)

juge de l'application des peines devrait se prononcer la sortie d'un condamné n'ayant plus que quelques semaines de détention à exécuter³⁶.

23. La CNCDH considère que le détenu doit être réhabilité en tant que sujet de droits, et non comme « *une personne subordonnée par voie réglementaire à la hiérarchie administrative* »³⁷. Le détenu doit donc se voir reconnaître le droit au respect de sa dignité et de son intégrité physique et psychique, le droit au respect de sa vie privée et familiale, le droit de vote, le droit à la liberté d'expression ou le droit à l'insertion sociale et professionnelle. L'importance des activités culturelles dans les établissements pénitentiaires doit également être soulignée. La CNCDH souligne que la lutte contre l'indigence en prison constitue un des outils de prévention contre la récidive. Environ 35% de la population pénale est concernée par une situation d'indigence³⁸.

La CNCDH rappelle aux pouvoirs publics la nécessité de proposer à tous les détenus un travail assorti d'un salaire décent³⁹ et qui soit suffisant, à la fois en quantité pour garantir un minimum de ressources, et en qualité pour inscrire le travail dans une démarche à la fois qualifiante et pédagogique préparant à la réinsertion.

24. De même, la période de détention doit permettre une prise en charge médicale qui permette au détenu de sortir en bonne santé. Or, en raison notamment des défaillances du système de soins, les détenus sortent trop souvent de prison en moins bon état qu'ils y sont entrés. La prise en charge médicale des détenus atteints de troubles mentaux devrait être refondée, pour être de meilleure qualité. La tendance à ériger l'obligation de soins comme peine modifie les rapports entre patients et médecins, et fait obstacle à une prise en charge satisfaisante de ces personnes.

La CNCDH recommande que l'accès aux soins soit garanti, notamment pour les personnes détenues qui sont atteintes de troubles mentaux.

25. Concernant la sortie de prison, la CNCDH rappelle les dangers des sorties sèches, qui sont facteur de récidive. En effet, ainsi que l'a souligné une récente étude consacrée aux risques de récidive des sortants de prison⁴⁰, les personnes détenues qui ont fait l'objet d'une libération sans aménagement récidivent plus que les personnes qui ont vu leur peine aménagée. L'importance d'aménager progressivement les peines de prison ne tient donc pas seulement à une volonté de sanctionner en respectant les droits de l'homme, mais tient aussi à une volonté d'éviter la récidive. La CNCDH souhaite que soit mis en place un système progressif qui permette d'aménager la peine d'emprisonnement au fur et à mesure de son exécution. A la suite de son avis du 14 décembre 2006 sur les alternatives à la détention, elle rappelle son souhait que soit mis en place un système de libération conditionnelle tel que proposé par le rapport sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale⁴¹.

La CNCDH recommande, à la suite du rapport sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale que soit créé un système de libération conditionnelle, avec « *une libération conditionnelle automatique, aux deux tiers de la peine, pour les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans, sauf opposition motivée du juge de l'application de peines* ». Pour les peines supérieures à 5 ans, le JAP serait dans l'obligation d'examiner la situation du détenu à mi-peine.

³⁶ Un tel système est, de facto, appliqué au sein de la maison d'arrêt de Valence depuis 2009- dépêche AFP : Valence, pionnier du "numerus clausus" en prison, 25 janvier 2013

³⁷ Commission présidée par Guy Canivet, Premier président de la Cour de Cassation, Rapport sur l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, remis au Garde des Sceaux le 6 mars 2000. La documentation française

³⁸ Voir l'exposé des motifs de la loi pénitentiaire

³⁹ Une question prioritaire de constitutionnalité est actuellement soumise à la cour de cassation concernant l'absence de contrat de travail pour les détenus : C. Cass, saisine du 27 décembre 2012 n°Q 12-40.104-R 12-40.105 relative à l'Article 717-3 du Code de Procédure Pénale Conseil des prud'hommes de Metz

⁴⁰ Direction de l'administration pénitentiaire: Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, (DAP/PMJ5) « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, mai 2011 n°36

⁴¹ Rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale (voir supra)

26. Un meilleur aménagement des peines doit permettre d'améliorer l'accompagnement socio-éducatif des détenus en fin de peine. A cet égard, la CNCDH demande l'inscription dans la loi de l'obligation que le placement sous surveillance électronique⁴² soit accompagné d'un suivi socio-éducatif au lieu d'être soumis au seul respect de formalités coercitives. La CNCDH constate les obstacles pratiques qui empêchent un accompagnement satisfaisant des sorties de prison, et notamment le manque de moyens des services de probation et d'insertion. Concernant les mineurs, la sortie du détenu doit être préparée en lien rapproché avec les services éducatifs qui le suivent et accompagnent la famille au retour du mineur.

La CNCDH souligne que le recours aux alternatives à la détention doit permettre l'amélioration de l'accompagnement socio-éducatif des détenus en fin de peine.

27. L'amélioration de l'accompagnement de la sortie de prison doit permettre aux personnes qui sortent de prison de bénéficier pleinement des droits économiques et sociaux qui leur sont reconnus par la loi, et notamment le droit au logement. A minima, il convient de garantir que le RSA soit effectivement versé⁴³ notamment aux détenus qui ont purgé leur peine en maison d'arrêt ou ont été placés en détention provisoire pendant une durée assez longue, s'ils y ont droit. Dans ces deux hypothèses, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) n'ont pas eu, le plus souvent, le temps de préparer la sortie. La CNCDH demande que, pendant le temps de la détention, soient sélectionnés les détenus éligibles au RSA, pour, avec leur accord, instruire leur dossier, le soumettre à l'autorité compétente afin de décider de l'octroi de cette mesure, puis faire virer au greffe de la prison une fraction de l'indemnité mensuelle due par la caisse d'allocations familiales (CAF). Ainsi, le jour même de sa sortie de prison, dont la date est très souvent aléatoire⁴⁴, le détenu pourrait percevoir cette somme et disposer de l'adresse où il pourra toucher le complément de son indemnité et une aide pour trouver un emploi. Un tel dispositif permettrait d'éviter que, dépourvu de ressources le plus souvent, l'intéressé ne récidive et ne se retrouve en prison avant d'avoir pu commencer les démarches pour solliciter le RSA. De plus, l'instruction du dossier conduira à faire établir une pièce d'identité qu'il ne possède souvent pas, ce qui lui procure bien des difficultés lors de sa sortie de prison. Si certains détenus peuvent aujourd'hui bénéficier d'un tel dispositif, les SPIP sont généralement trop chargés pour prendre en charge cette tâche qui doit alors être confiée à une association habilitée. Les Conseils généraux sont souvent réticents. Seul un texte doté d'une portée nationale pourrait permettre de garantir sur tout le territoire le versement du RSA pour les détenus sortant de prison.

La CNCDH recommande que le droit en vigueur soit modifié pour garantir aux personnes détenues de bénéficier, lorsqu'ils y ont droit, du RSA dès leur sortie de prison.

28. Un effort particulier devrait être fait pour éviter les sorties sèches des étrangers, en aménageant davantage leurs peines et en améliorant leur accompagnement à la sortie de prison. Trop de préfetures refusent encore d'examiner la situation des étrangers au regard du droit au séjour avant leur sortie définitive, alors que, dans le même temps, les juges de l'application des peines ne leur accordent que très rarement un aménagement de peine, étant donné que les étrangers ne disposent pas de titre de séjour et donc peu de garanties de représentation. Ceci est d'autant plus problématique que le dépôt d'une demande de titre de séjour doit se faire en personne au guichet⁴⁵, et que les étrangers sont contraints d'attendre leur libération pour déposer une demande de titre de séjour.

⁴² Le placement sous surveillance électronique représentait 72% du total des peines aménagées – Loi de finances pour 2013 - Programme n° 107 - Administration pénitentiaire - Objectifs et indicateurs de performance – Indicateur 3.1

⁴³ Selon une note du centre d'analyse stratégique, 68% des travailleurs pauvres éligibles au RSA activité ne le demanderaient pas - Note d'analyse 306 - Fraude, indus, non-recours : comment faciliter le juste paiement des prestations sociales ? Voir également l'essentiel, Les non-recourants au RSA, Publication électronique n° 124 - juillet 2012 de la Caisse nationale des Allocations familiales, Direction des statistiques, des études et de la recherche

⁴⁴ Celle-ci peut être liée par exemple à la levée de mandat de dépôt, immédiatement exécutoire, ou à des remises de peine pour des raisons diverses...

⁴⁵ Article R311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

La CNCDH demande que les étrangers puissent, conformément à la loi pénitentiaire, élire domicile dans l'établissement pénitentiaire, et qu'il leur soit permis de solliciter la délivrance d'un titre de séjour par voie postale⁴⁶, afin que ceux qui y ont droit puissent bénéficier d'un titre de séjour en amont de leur sortie, et que leur peine puisse être aménagée. Concernant les étrangers qui font l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, la CNCDH rappelle qu'eux aussi peuvent bénéficier d'un aménagement de peine sur le territoire français⁴⁷.

29. Enfin, au-delà de la problématique de l'emprisonnement, il conviendrait également de développer l'expérience dite de la justice restaurative ou réparatrice⁴⁸, mise en œuvre notamment au Canada depuis une trentaine d'années, qui semble avoir fait ses preuves. Actuellement expérimentée à la maison centrale de Poissy, elle vise à organiser, avec leur accord, des rencontres entre auteur et victime(s) de l'infraction, dans un objectif conjoint de lutte contre la récidive grâce à la compréhension par le condamné de la portée de son acte, de réparation du préjudice moral subi par la ou les victime(s) et de rétablissement de la paix sociale.

La CNCDH recommande, dans une optique de prévention de la récidive, de développer les expériences de justice restaurative.

(Résultat du vote en assemblée plénière : 33 voix pour, 1 abstention)

⁴⁶ Par un courrier en date de juillet 2008, le Directeur de l'administration pénitentiaire a demandé aux préfets de mettre en place un protocole de coordination entre l'administration pénitentiaire et les préfetures pour appliquer des procédures de demandes de titres de séjour ou de renouvellement par voie postale depuis le lieu d'incarcération, sur le modèle d'un premier protocole signé en 2007 entre la préfeture du Val-De-Marne, la direction du SPIP et le point d'accès au droit de la maison d'arrêt de Fresnes. Cependant, ce courrier n'a été suivi que de peu d'effets, et peu de protocoles ont effectivement été signés.

⁴⁷ Art. 729-2 du code de procédure pénale

⁴⁸ Robert Cario « La justice restaurative : vers un nouveau modèle de justice pénale » *AJ Pénal* 2007 p.373 et Robert Cario, *Les rencontres détenus-victime : l'humanité retrouvée*, L'Harmattan - 2012