

PROJET DE LOI RELATIF A LA PREVENTION DE LA RECIDIVE ET A L'INDIVIDUALISATION DES PEINES

Introduction

A titre de préambule, l'OIP souhaite attirer l'attention de la CNCDH sur la **gravité de la désinformation** qui a été assurée par une partie de la classe politique dès le stade de l'annonce du projet de loi, et qui risque à nouveau de venir entacher le débat parlementaire. Une fausse information en particulier a été véhiculée, elle concerne la nouvelle peine de « contrainte pénale » et a largement intégré les esprits. Il a été dit que la création de cette peine de probation entraînerait la fin des incarcérations pour les personnes auparavant condamnées à des peines allant jusqu'à cinq ans de prison. En réalité, la contrainte pénale ne vient que s'ajouter à une liste déjà longue des peines qui peuvent être prononcées en cas de délit. Le tribunal correctionnel ne sera en aucun cas obligé de préférer une contrainte pénale à une peine d'emprisonnement. Et cette nouvelle peine ne pourra être choisie qu'en cas de délit pour lequel est encourue une peine maximale de cinq ans, alors que nous avons déjà un sursis avec mise à l'épreuve applicable aux peines prononcées allant jusqu'à dix ans en récidive.

Du point de vue de l'OIP, nous nous trouvons, à l'inverse de ce qui a agité le monde médiatique et politique, face à **un projet de loi n'assumant pas la nécessité d'un moindre recours à l'emprisonnement**. L'effet direct des politiques pénales menées au cours de la dernière décennie en France a été, non pas de réduire la récidive, mais de faire passer le taux de détention de 85 à 111 personnes écrouées pour 100 000 habitants (entre 2000 et 2011). Ce taux est de 61 pour 100 000 en Finlande, de 71 en Suède et au Danemark, et de 87 en Allemagne, un pays qui a donc su maintenir un taux de détention au niveau de celui de la France en 2000¹. Il faut dire qu'en Allemagne, seules 5,5 % des peines prononcées sont des peines d'emprisonnement ferme. Ce taux s'élève en France à 30 %, hors contentieux routier (étude d'impact).

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement indique avoir intégré que l'efficacité de la prison « *en terme de prévention de la récidive, notamment s'agissant des courtes peines, n'est pas démontrée* ». Il s'inquiète également « *de la persistance d'un taux d'occupation des établissements pénitentiaires élevé* », résultant à son sens « *du recours par défaut à l'emprisonnement faute de solutions alternatives et de l'allongement de la durée moyenne de détention* ».

En réalité, **il n'existe pas de réponse pénale plus coûteuse que la prison ayant des effets aussi négatifs** sur les personnes qui la subissent et donc sur la récidive. Le coût d'une journée de détention oscille entre 85 euros en maison d'arrêt et 196 euros en maison

¹ Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe.

centrale. Celui d'une journée de placement sous surveillance électronique est évalué à 10 euros, d'une journée en placement extérieur à 31 euros. Le coût moyen d'une année de prison pour une personne détenue est estimé à 32 000 euros, tandis que le coût moyen annuel d'une mesure en milieu ouvert est estimé à 1 014 euros par personne. Le budget de l'administration pénitentiaire présenté dans le cadre du projet de loi de Finances 2014 continue d'être largement absorbé par la construction de nouvelles prisons et l'Etat s'est endetté à hauteur de 5,3 milliards d'euros avec les partenariats public-privé (PPP). Un tiers du budget 2014 (hors rémunération du personnel) est consacré à l'extension du parc pénitentiaire (282,5 millions d'euros) et au paiement des loyers des établissements construits en PPP (128,1 millions d'euros).

De son côté, le **milieu ouvert ne dispose pas des ressources minimales** pour assurer un suivi crédible et efficace des probationnaires : les conseillers d'insertion et de probation doivent suivre entre 90 et 150 personnes, en l'absence de guide méthodologique et de formation criminologique. Les agents de probation en France ne sont dotés d'aucun outil d'évaluation et de programmes conçus pour les publics sous main de justice sur la base des résultats de la recherche sur les pratiques correctionnelles efficaces. La recherche appliquée à la probation en France est inexistante, quand les canadiens, les britanniques et nombre d'européens basent leurs interventions depuis déjà plus de 20 ans sur des résultats probants issus des recherches du *What Works ?* ou de la Désistance (étude des processus de sortie de délinquance).

Le choix d'investir dans la probation et de faire de l'emprisonnement un véritable ultime recours, le projet de loi *relatif à la prévention de la récidive et l'individualisation des peines* ne le fait pas. Il comporte certes plusieurs dispositions tendant à limiter le recours à l'emprisonnement en matière de délits, mais aussi un recul sur l'aménagement des courtes peines, qui va accroître les incarcérations pour petits délits, de manière plus certaine et plus immédiate. Il ne fait pas le choix d'une peine de probation applicable comme peine de référence à la plupart des délits, et dont le contenu serait suffisamment amélioré par rapport à un sursis avec mise à l'épreuve pour crédibiliser le recours à une peine alternative au lieu d'une courte peine de prison. Il ne prévoit aucune forme de dépénalisation de certains contentieux, tels les infractions routières, qui engorgent aujourd'hui les tribunaux correctionnels. Il occulte totalement la question de la durée des peines, il ne revient pas sur les nombreux obstacles aux mesures d'aménagement pour les longues peines ni sur les mesures de sûreté qui ont intégré notre droit positif. Enfin, les conditions d'exécution d'une peine de prison en France ne font l'objet d'aucune disposition nouvelle, alors qu'elles sont unanimement dénoncées comme portant tout autant atteinte à la dignité humaine que favorisant la récidive.

Dispositions favorables à un moindre recours aux peines d'emprisonnement ferme

Il reste dans le projet de loi un certain nombre de mesures visant à « dépasser l'hégémonie de la peine d'emprisonnement », selon les termes de l'étude d'impact. Citons

l'élargissement de **l'obligation de motiver le choix d'une peine d'emprisonnement** ferme sans aménagement en matière correctionnelle aux cas de récidive légale (article 3), qui en étaient exclus par l'article 132-19 du code pénal. Il s'agit d'une disposition symbolique, mais elle s'inscrit dans un mouvement que l'OIP aurait souhaité plus large : revenir sur les différences de traitement entre récidivistes et primaires qui ont été sans cesse accentuées, aboutissant à un véritable régime dérogatoire pour les récidivistes à toutes les étapes du processus judiciaire. La législation relative à la prévention de la récidive devrait davantage s'appuyer sur la recherche internationale, notamment celle sur la *Désistance*, qui montre le caractère progressif d'une sortie de délinquance : elle commence souvent par une diminution des délits en fréquence et en gravité. En systématisant une répression plus sévère en cas de récidive, la justice pénale ne tient pas compte d'un éventuel processus de désistance enclenché et son intervention peut avoir un effet particulièrement nocif sur les parcours d'insertion.

La **suppression des peines plancher** (article 5) répond à la fois à cet objectif de ne pas systématiser une sanction plus sévère à l'encontre des récidivistes, tout autant que de réduire les durées de peines d'emprisonnement. Il est en effet établi que l'instauration de peines minimales n'a pas entraîné en pratique « *un recours plus important aux peines d'emprisonnement mais une sévérité accrue des peines prononcées : le quantum d'emprisonnement ferme est passé en moyenne de 8,2 mois à 11 mois, soit une augmentation d'environ 4 % des années d'emprisonnement prononcées* » (Infostat Justice, octobre 2012). Ce pourcentage correspond à une « *hausse d'environ 4 000 années d'emprisonnement par an* » (étude d'impact) ;

La **suppression de la révocation automatique du sursis** simple et des SME en cascade (article 6) s'inscrit dans le même objectif d'individualisation de la peine et de moindre recours à l'emprisonnement ferme. Chaque année, « *les sursis simples révoqués représentent un peu plus de 6 % de l'ensemble des années d'emprisonnement ferme à exécuter* », soit environ 6 000 années d'emprisonnement (étude d'impact). Au total, le gouvernement escompte de la suppression de la révocation automatique des sursis et des peines plancher une baisse du nombre total d'années d'emprisonnement prononcées d'environ 7 000 (étude d'impact).

Autre disposition positive, l'extension des possibilités d'**ajournement de peine** (article 4) : elle répond au besoin de mieux évaluer la situation de la personne et le contexte de l'infraction avant de prononcer une peine, y compris en comparution immédiate. Elle pose néanmoins la question des méthodes d'évaluation en France, qui restent très artisanales, ainsi que des moyens des tribunaux pour assurer plusieurs audiences, principale cause avancée pour expliquer le faible recours à l'AME aujourd'hui. L'étude d'impact estime cependant que cette nouvelle procédure « *ne devrait pas générer un nombre accru d'audiences* » car elle viendrait se substituer aux procédures de renvoi (88 000 renvois prononcés par les tribunaux correctionnels sur les neuf premiers mois de 2013).

Nouvelle peine de « contrainte pénale »

La création d'une peine de probation non référencée à l'emprisonnement était demandée par l'OIP afin de faire de la probation une peine à part entière. Il s'agissait d'un changement de paradigme : passer d'une peine conçue pour châtier, payer un tort causé par un tort subi, à une peine visant la réhabilitation et la prévention de la récidive. Dans cette optique, la peine de probation devait devenir la sanction de référence pour la majorité des délits et la seule possible pour certaines catégories d'infractions. Cela impliquait que la non exécution de la peine de probation devienne un délit en soit, tout comme pour le travail d'intérêt général aujourd'hui, condition *sine qua non* pour sortir de la logique du sursis. Cette nouvelle peine avait vocation à remplacer l'ensemble des « peines alternatives » actuelles (travail d'intérêt général, stage de citoyenneté, peines privatives ou restrictives de droits, sanction-réparation...) toutes intégrées dans les modalités possibles de la peine de probation. Elle devait également remplacer le sursis avec mise à l'épreuve, afin de ne pas juxtaposer deux peines très proches et de sortir la probation de la référence à l'emprisonnement. Au final, la réponse pénale en matière de délits devait s'articuler autour de quatre peines : l'emprisonnement, la peine de probation, l'amende et le rappel à la loi.

En guise de peine de probation, le projet de loi nous propose pour sa part une « contrainte pénale » dont les critères d'application comportent plusieurs non sens. En premier lieu, il s'agit d'instaurer **une peine plus contraignante que le SME pour des délits moins graves** : la contrainte pénale ne vise que les délits encourant une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement, quand le SME peut assortir toute condamnation à un emprisonnement d'une durée maximale de cinq ans, ou dix ans en récidive légale (article 132-41 du code pénal). Faute de supprimer le SME, le champ de la contrainte pénale devrait *a minima* couvrir l'ensemble des délits.

Il est prévu que la contrainte pénale s'applique quand « un **accompagnement socio-éducatif individualisé et renforcé** » est nécessaire (article 8) Notons une première contradiction entre les termes « individualisé et renforcé » : si un suivi est nécessairement renforcé, il n'est pas individualisé. Dans le cadre d'un SME, les SPIP peuvent déjà adapter l'intensité du suivi à chaque situation et à l'évolution de la personne : suivi intensif, suivi normal, suivi allégé, suivi administratif. Si bien qu'en l'état du projet de loi, une personne condamnée à un SME pour une infraction plus grave pourra bénéficier d'un suivi allégé, mais pas une personne condamnée à une contrainte pénale. De manière générale, il apparaît problématique d'imposer dès le jugement un suivi renforcé, comme intrinsèque à une mesure. Selon les principes d'efficacité dégagés par la recherche (*What Works ?*), l'intensité du suivi (périodicité des entretiens notamment) doit être définie après évaluation et adaptée régulièrement en fonction des risques de récidive et des besoins de la personne (principes des risque, besoins, réceptivité) et non de manière prédéterminée par la peine prononcée.

Par ailleurs, la **proximité entre le contenu d'une contrainte pénale et d'un SME** est trop importante pour que la valeur ajoutée de la contrainte pénale apparaisse, notamment aux

juridictions qui pourront la prononcer. Les obligations et interdictions qui peuvent être imposées sont quasiment les mêmes (celles de l'article 132-45 du code pénal : obligation de soins, de travail, de suivre une formation, d'indemniser la victime, etc.). Ont seulement été ajoutées les possibilités de devoir effectuer un travail d'intérêt général – qui aurait du logiquement impliquer la suppression du TIG – ou d'être soumis à une injonction de soins en cas de délit pour lequel un suivi socio-judiciaire est encouru. Autre similitude avec le SME : le contenu de la contrainte pénale ne se voit défini dans le texte que par les obligations et interdictions qui peuvent être imposées. Une telle conception omet tout un pan essentiel du suivi dans le cadre de la probation : le travail autour de ce qui a amené le passage à l'acte délinquant, le contexte de l'infraction, le repérage des facteurs déclencheurs, le suivi de programmes de prévention de la récidive et d'insertion (encore très limités en France)... Les SPIP ont commencé à travailler en ce sens, mais il leur manque encore de la formation, des outils d'évaluation et une diversité de programmes dont disposent déjà nombre de leurs équivalents européens.

Quelques **apports de la contrainte pénale** restent néanmoins à souligner. Les obligations seront prononcées par le JAP au vu de l'évaluation du SPIP comportant des « *propositions relatives au contenu et aux modalités de mise en œuvre des mesures, obligations et interdictions* » (article 9). Dans le cadre du SME, la juridiction de jugement prononce des obligations sans connaissance véritable des problématiques de la personne, souvent sur la base de stéréotypes : obligation de soins pour des infractions contre les personnes, obligation de travail ou de formation pour des infractions contre les biens... La décision sur les obligations intervenant après évaluation du SPIP devrait favoriser une meilleure adéquation des obligations aux problématiques de la personne et au plan de suivi proposé. Elle pourrait favoriser une autre évolution nécessaire : ne plus déterminer et cantonner le contenu du suivi aux obligations, comme cela reste trop souvent le cas dans le cadre des SME, mais à partir des problématiques des personnes, pour assurer un accompagnement plus pertinent en matière de prévention de la récidive et de réinsertion.

Une dernière remarque sur **le terme de « contrainte pénale »**. Il maintient la probation dans une culture de la peine passiviste, alors que l'un des enseignements de la recherche en psycho-criminologie et repris par la recommandation du Conseil de l'Europe du 20 janvier 2010 sur les règles relatives à la probation, est que l'intervention judiciaire ne peut pas forcer une personne à changer. La justice peut obliger une personne à consulter un psychiatre, mais cette obligation reste très formelle et ne correspondra que rarement à une véritable démarche de soins et de réflexion. Ce n'est pas par la contrainte que des personnes prennent conscience de leur rapport à la loi, de leur rapport à l'autre, etc. L'approche de l'entretien motivationnel, dont l'efficacité dans le cadre de la probation a été évaluée, privilégie la capacité de la personne à s'autodéterminer, le rôle du professionnel étant de l'aider à renforcer sa « motivation au changement ». Les travaux de l'écossais Fergus Mc Neill dégagent ainsi trois axes d'intervention pour les personnels de probation : le travail sur la motivation (entretien motivationnel), le travail sur les facteurs internes du

passage à l'acte délinquant (aspects cognitivo- comportementaux) et le travail sur les facteurs externes (insertion, formation, entourage relationnel...)².

Faute d'innovation en terme de cadre juridique et de contenu, la « contrainte pénale » présente peu de chances d'être utilisée par les juridictions à titre de **substitut aux courtes peines d'emprisonnement**. L'étude d'impact du projet de loi montre que le Gouvernement s'en accommode par avance : « 320 000 condamnations par an pourraient théoriquement relever de la contrainte pénale, dont 60 000 SME. C'est principalement à ces dernières peines que la contrainte pénale a vocation à se substituer ». L'étude d'impact ajoute que la contrainte pénale aurait aussi « vocation à entraîner une diminution du nombre de courtes peines d'emprisonnement. Mais la plupart de ces peines ayant vocation à être aménagée ou convertie en travail d'intérêt général, l'impact sur le nombre de personnes détenues devrait demeurer limité ». Il y a lieu de s'interroger lorsqu'est créée une nouvelle peine « alternative » sans en attendre un effet de réduction du recours à l'emprisonnement. A cet impact limité de la contrainte pénale, s'ajoute un recul sur l'aménagement des courtes peines, dont l'impact ne devrait pour sa part pas être limité.

Le recul sur l'aménagement des courtes peines

Le projet de loi revient sur les dispositions de la loi pénitentiaire de 2009 qui permettaient de convertir les courtes peines d'emprisonnement (jusqu'à un an pour les récidivistes, deux ans pour les primaires) en aménagement de peine.

Dans l'exposé des motifs, cet arbitrage est justifié, pour les **aménagements *ab initio*** prononcés par la juridiction de jugement, par le fait que les dispositions antérieures permettaient « l'aménagement immédiat de lourdes peines et dénaturaient par là-même le sens de la peine de prison ». L'OIP déplore l'emploi du terme de « lourdes peines » s'agissant de courtes peines prononcées pour des petits délits. Et rappelle qu'en dépit des dispositions de la loi de 2009, le nombre de condamnés purgeant une peine de prison de moins d'un an reste très élevé en France : 21 961 personnes, soit 36 % des détenus condamnés au 1^{er} janvier 2013. Si la procédure d'aménagement *ab initio* comporte des défauts de lisibilité de la peine prononcée, tant pour le condamné que pour le corps social, elle permet néanmoins d'éviter des incarcérations de courtes durée dont aucun bénéfice n'est à attendre en termes de prévention de la récidive et de contenir phénomène de surpopulation des maisons d'arrêt extrêmement grave en France.

Pour la **procédure de l'article 723-15**, à savoir celle permettant un aménagement par le JAP après une condamnation à une courte peine, le gouvernement justifie son recul par le fait qu'elle ralentit « le processus d'exécution de la peine puisque la décision éventuelle d'aménagement pouvait prendre plusieurs mois durant lesquels la peine n'était d'aucune façon ramenée à exécution, même sous une forme aménagée ». L'OIP tient à souligner que la loi pénitentiaire de 2009 a été adoptée sans que les moyens nécessaires à son application ne soient engagés, si bien que les dispositions relatives à l'aménagement des

² Voir *AJ pénal*, septembre 2010 ; *Dedans-Dehors*, mars 2012

courtes peines ont effectivement entraîné des retards de mise à exécution, tant au niveau des services de l'application des peines que des SPIP. Plutôt que de donner les moyens nécessaires à l'aménagement plus rapide des courtes peines, le gouvernement de 2013 privilégie leur mise à exécution tout en décrétant leurs effets nocifs.

L'étude d'impact estime les conséquences d'un tel recul : 12 000 condamnations par an ne seront plus aménageables alors qu'elles l'étaient avec les dispositions de 2009. Considérant que toutes ces peines n'étaient pas aménagées, il y aurait « *environ 5 000 personnes* » qui « *ne pourront plus bénéficier chaque année d'un aménagement au titre de l'article 723-15 et ab initio* », ce qui correspond à une augmentation de 3 600 personnes détenues à un instant donné. Intégrant les autres dispositions de son projet de loi, le gouvernement prévoit néanmoins au total « *une baisse du stock de personnes détenues à un instant donné comprise entre 2 600 personnes et 6 600 personnes trois ans après l'entrée en vigueur de la loi* ». A notre sens, les effets du recul sur l'aménagement des courtes peines devraient être immédiats, dans la mesure où la procédure ne pourra plus être utilisée. En revanche, les effets d'une disposition telle que la nouvelle procédure de libération sous contrainte sont plus incertains, car ils restent dépendants d'une évolution des pratiques. En ce sens, il faut davantage s'attendre à une hausse des incarcérations dans la période succédant à l'entrée en vigueur de la réforme pénale.

Pour l'OIP, si les procédures d'aménagement des courtes peines avant incarcération ne sont pas entièrement satisfaisantes, elles ne peuvent être limitées tant que le recours aux peines de probation, qui leur serait préférable, n'est pas suffisamment garanti par un cadre juridique plus innovant et un investissement massif dans les moyens et méthodes de suivi en milieu ouvert. Dans la situation actuelle, l'abaissement des seuils d'aménagement des courtes peines rompt l'équilibre du projet de loi, s'inscrit à l'inverse de l'objectif annoncé de limitation des courtes peines de prison et aura pour conséquence d'aggraver encore les conditions de détention en maison d'arrêt.

Procédure de libération sous contrainte

L'importance de limiter les « sorties sèches », à savoir la libération sans aménagement de peine, donc sans transition ni accompagnement, a été affirmée de longue date par les instances européennes. Le Conseil de l'Europe, dans sa recommandation sur la libération conditionnelle du 24 septembre 2003, affirme ainsi : « *Pour réduire les effets délétères de la détention et favoriser la réinsertion des détenus dans des conditions visant à garantir la sécurité de la collectivité, la législation devrait prévoir la possibilité pour tous les détenus condamnés, y compris les condamnés à perpétuité, de bénéficier de la libération conditionnelle* ». Il précise qu'au « *commencement de l'exécution de leur peine, les détenus devraient connaître le moment où la libération conditionnelle pourra leur être accordée* ». Et que la période minimale ou fixe au cours de laquelle une libération conditionnelle n'est pas possible « *ne devrait pas être si longue que l'objectif de libération conditionnelle ne pourrait être atteint* ».

La législation française s'est pourtant peu à peu éloignée de tels principes, en particulier pour les condamnés à de longues peines. Avec pour conséquence, comme indiqué dans l'étude d'impact du projet de loi, un **taux de sorties sèches de 78 % en 2012**, et un taux d'octroi de libération conditionnelle « *particulièrement faible* » (6,3 % en 2012) « *au regard d'autres pays européens, y compris ceux qui n'ont pas de système de libération conditionnelle automatique* ».

Toutes les études montrent que les personnes libérées en fin de peine sans aménagement ont tendance à plus récidiver que celles bénéficiant d'une sortie anticipée encadrée. Il peut ainsi être affirmé avec l'expert suédois Norman Bishop que « *les instances décisionnaires qui refusent d'octroyer des libérations conditionnelles et insistent sur l'exécution pleine et entière de la peine en prison portent une lourde responsabilité dans la récurrence en laissant retourner dans la communauté des personnes sans mesures de contrôle et sans assistance* »³.

Un choix a minima. A cet égard, le projet de loi opte pour un choix *a minima* en faveur du développement des aménagements de peine pour les personnes incarcérées. Il instaure une procédure de « libération sous contrainte » impliquant l'examen de la situation de l'ensemble des personnes détenues aux deux-tiers de leur peine (18 ans pour les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité), en vue d'un éventuel aménagement :

- Pour les condamnés à une peine n'excédant pas 5 ans (article 16) : le juge de l'application des peines est appelé à statuer en commission d'application des peines après avis du SPIP, du chef d'établissement et du procureur (exposé des motifs). Il peut alors décider par ordonnance motivée d'une semi-liberté, d'un placement sous surveillance électronique, d'un placement extérieur ou d'une libération conditionnelle.
- Pour les condamnés à une peine supérieure à 5 ans (article 17) : l'examen obligatoire est assuré par le JAP ou le TAP qui statue après débat contradictoire sur l'octroi éventuel d'une libération conditionnelle, à laquelle la personne pourra s'opposer.

La logique d'une telle procédure est de s'assurer que la situation de tous les condamnés soit examinée en vue d'un aménagement, y compris pour ceux qui n'en font pas la demande. Tel est le cas de nombreux condamnés à de **courtes peines**, si bien qu'en 2011, seuls 2 % des sortants condamnés à moins de six mois ont obtenu un aménagement de peine. Ce taux s'élève à 16 % des condamnés à des peines de six mois à un an, 36 % des condamnés d'un à trois ans, 51 % des condamnés de trois à cinq ans (étude d'impact). Les taux très faibles observés pour les peines de moins d'un an s'explique pour partie par les délais d'audiencement de plusieurs mois (souvent 3 ou 4 mois), qui rendent la démarche peu probante. Une autre cause est la difficulté de constituer un projet d'insertion dans de brefs délais, notamment au vu du temps d'intervention nécessaire aux partenaires

³ N. Bishop, ancien responsable des recherches de l'administration pénitentiaire en Suède, expert au Conseil de l'Europe, « Commencer par ne pas nuire », *Dedans-Dehors*, OIP, déc. 2011.

de droit commun en matière d'hébergement, de formation ou d'accès à l'emploi. La nouvelle procédure de libération sous contrainte ne règle en elle-même aucun de ces obstacles.

En l'absence d'effectifs très renforcés des juridictions de l'application des peines et des SPIP, tout autant que d'améliorations au niveau des services de droit commun, le risque d'un d'examen à la chaîne de dossiers peu solides et de rejets en cascade est important. De telles contraintes expliquent l'absence de débat contradictoire prévu pour les peines n'excédant pas 5 ans, qui alourdirait la procédure, mais pose de vraies questions en termes de droits fondamentaux.

Pour les **peines supérieures à cinq ans**, l'apport de cette nouvelle procédure apparaît encore plus limité, les condamnés concernés formulant davantage de demandes d'aménagement, dans des délais parfois plus brefs que les deux-tiers de la peine. La part des condamnés à des peines de plus de cinq ans obtenant un aménagement de peine s'élève de 59 % à 60 %. Néanmoins, la nouvelle procédure apporte la garantie d'un examen de toutes les situations, cette fois dans le respect du principe du débat contradictoire. Une enquête en cours de l'OIP montre en effet combien le phénomène de sur-adaptation à la détention et les difficultés de réadaptation à la vie libre sont souvent si prégnantes pour les condamnés à de longues peines que certains ne font pas de demandes d'aménagement par crainte de la sortie.

Enfin, l'OIP rappelle qu'une procédure d'examen « au moins une fois par an » de la « situation des condamnés ayant vocation à la libération conditionnelle » existe déjà (article D523 du CPP). Elle a vocation à s'exercer « même en l'absence de demande de la part des intéressés ». Si la procédure de libération sous contrainte apparaît plus large, il apparaît dès lors difficile d'en attendre des effets majeurs.

L'option d'un système de libération conditionnelle d'office ou mixte. L'OIP défend pour sa part une autre hypothèse, tout comme le jury de la Conférence de consensus, qui a été envisagée mais écartée par le Gouvernement : celle d'un système de libération conditionnelle d'office, à l'image de celui mis en place en Suède. La libération conditionnelle y est automatique aux deux-tiers de la peine, sauf pour les très courtes peines et les condamnés à perpétuité. Pour ces derniers, la peine peut néanmoins « être commuée en peine à temps par une mesure de grâce » et « la règle de la libération aux deux tiers de la peine peut alors s'appliquer »⁴.

Une telle option se base sur un fait objectif : quasiment tous les détenus vont être un jour libérés. Il est préférable pour eux, comme pour le corps social, qu'ils le soient dans le cadre d'une mesure d'aménagement de peine. La réduction du temps de détention permet d'en limiter les effets désocialisants et l'aménagement de peine d'assurer une sortie dans le cadre d'un projet d'insertion, de mesures de prévention, d'assistance et de contrôle.

⁴ Norman Bishop, « Les systèmes de libération sous condition dans les États membres du Conseil de l'Europe », *Champ pénal*, Vol I, 2004.

Cette option présente l'avantage d'une date de libération connue dès l'écrou, permettant d'engager immédiatement un projet d'insertion pour les courtes peines et un plan en plusieurs étapes pour les moyennes et longues peines. Elle retire aussi aux magistrats le poids de décisions qui suscitent de plus en plus systématiquement l'opprobre publique, voire politique, en cas de récidive au cours d'une mesure d'aménagement de peine.

Dans un tel système, l'évaluation des facteurs de risque de récidive est réalisée non pas pour décider de libérer ou non une personne présumée dangereuse ou non, mais pour mieux cibler les conditions de déroulement de cette mesure, le type de suivi nécessaire, les obligations ou interdictions à prévoir. La juridiction de l'application des peines a pour rôle de définir sur la base de cette évaluation les modalités d'application de la libération conditionnelle, par exemple avec mesure probatoire, ou avec une surveillance électronique en début de mesure. Elle conserve évidemment la possibilité d'accorder la LC avant le seuil d'octroi où celle-ci devient de droit.

Toute peine d'emprisonnement ferme a dès lors vocation à être purgée pour partie en milieu fermé, pour partie en milieu ouvert. Comme l'indique le jury de la Conférence de consensus, la libération conditionnelle n'est plus considérée « *comme une faveur mais un processus inhérent à l'exécution d'une peine de prison* ». Il ne s'agit plus de la réserver aux détenus « méritants » et d'en exclure ceux qui en auraient pourtant le plus besoin. La Cour des Comptes avait ainsi relevé que dans le système actuel, « *les plus fragiles socialement et criminologiquement, qui présentent souvent le plus grand risque de récidive, se trouvent naturellement guidés vers le mode de sortie de prison qui induit le plus grand risque de récidive* », à savoir la sortie « sèche »⁵.

Pour l'OIP, la faiblesse des deux arguments avancés dans l'étude d'impact pour écarter cette option masque mal le manque de courage politique à venir expliquer un choix qui serait pourtant le plus rationnel. Le premier argument, selon lequel les libérations automatiques ont un taux d'échec plus important que les libérations conditionnelles classiques au Canada, ne tient pas au vu du taux d'échec bien plus grand en cas de sortie en fin de peine sans aménagement. Quant au deuxième argument selon lequel le système de LC d'office ne permettrait plus d'intervention de la victime dans le processus décisionnel, tel que prévu à l'article 730 du CPP, l'OIP y est par principe opposé. Elle introduit une confusion des rôles et génère en pratique une sorte de second procès de la personne telle qu'elle était au moment des faits. Cette disposition devrait être remplacée par une obligation d'information de la victime de la date et des modalités de libération du condamné, qui pourrait être mieux assurée et plus en amont dans un système de LC d'office.

Autres obstacles aux aménagements non levés par le projet de loi. Alors que la procédure de libération sous contrainte ne représentera pas un changement important pour les condamnés à de longues peines, d'autres obstacles les concernant ne sont aucunement levés par le projet de loi.

⁵ Cour des comptes, *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, juillet 2010.

- La loi du 10 août 2011 a ainsi introduit dans le droit positif (article 730-2 du code de procédure pénale) une **procédure de libération conditionnelle spécifique** pour les personnes condamnées à la RCP, ou à une peine de 15 ans pour une infraction encourant une peine de suivi socio-judiciaire ou encore à une peine de 10 ans pour un crime visé à l'article 706-53-13. Désormais, pour toutes ces catégories de détenus, la libération conditionnelle ne peut être accordée « *qu'après avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CPMS) rendu après évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée au centre national d'évaluation (CNE)* ».

Comme l'a indiqué le jury de la conférence de consensus, cette procédure a rendu « *impossible d'examiner la demande du condamné dans un délai raisonnable, car plus d'une année s'écoule entre la demande et l'examen au fond* ». Dans un tel délai, les projets élaborés par les condamnés peuvent difficilement tenir, comme par exemple une promesse d'embauche. Avec pour effet pervers de les encourager à déposer leur demande avant de finaliser leur projet, leur dossier étant examiné alors qu'il présente des carences. Soulignons également une absurdité : la CPMS doit rendre son avis dans un délai de six mois, et le tribunal d'application des peines doit lui aussi statuer dans ce même délai de six mois. En pratique, la plupart des sept CPMS sur le territoire ne respectent même pas ce délai, oscillant en réalité entre neuf et douze mois. Le TAP n'est pas tenu d'attendre l'avis de la commission au-delà de six mois, mais il ne dispose alors pas non plus de l'évaluation du CNE, transmise à la CPMS. Certaines CPMS, comme celle de Paris, vont jusqu'à ordonner au CNE de ne pas transmettre son rapport d'évaluation à la juridiction, tant qu'elles n'ont pas rendu leur avis. Le tout afin d'éviter que la juridiction d'application des peines ne passe outre l'avis de la commission. Cette commission administrative ne dispose d'aucune compétence d'évaluation, n'auditionne que rarement le condamné, si bien qu'elle ne représente plus qu'un obstacle au travail des juridictions de l'application des peines.

- L'article 730-2 du code de procédure pénale précise aussi que la libération conditionnelle doit être assortie pour les mêmes condamnés d'un placement sous surveillance électronique mobile. A défaut, elle ne peut être accordée qu'après l'exécution, à titre probatoire, d'une semi-liberté ou d'un placement sous surveillance électronique pendant une période d'un à trois ans. Or, il est connu que la surveillance électronique n'est pas supportable très longtemps et que la semi-liberté est très difficile à respecter pour une personne ayant déjà passé une longue période en détention. Les condamnés se trouvent donc en difficulté pour tenir ces mesures, sans que ce soit pour autant révélateur d'une incapacité à se réinsérer. Le prononcé d'un placement à l'extérieur à titre probatoire est pour sa part exclu, alors que cette mesure comportant un hébergement et une prise en charge sociale serait souvent la seule possible pour des condamnés à de longues peines très précarisés, avec rupture des liens familiaux et sociaux.

Pour ces raisons, le projet de loi devrait prévoir l'abrogation de l'article 730-2, afin de laisser le soin aux juridictions de l'application des peines de demander une évaluation au

CNE lorsqu'elle apparaît nécessaire, de prononcer ou non une mesure probatoire à la libération conditionnelle, et ce pour une durée adaptée à chaque situation.

- Le projet de loi ne revient pas non plus sur le système de **périodes de sûreté automatiques**, par essence contraire au principe d'individualisation de la peine. Alors qu'elles concernent la plupart des condamnations de réclusion criminelle à dix ans et plus, ces périodes de sûreté empêchent de démarrer tout projet d'insertion pendant la première moitié de la peine, engendrant pour le condamné une démobilité qui sera plus difficile à retrouver après plusieurs années passées en milieu carcéral. En outre, pour nombre de détenus « longues peines », la fin de cette période de sûreté correspond souvent, avec le jeu des réductions de peine, à une date de fin de peine trop proche pour engager un processus d'aménagement.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement admet que *« des peines exagérément rigoureuses entraînent des tensions au sein des établissements pénitentiaires et accentuent la désocialisation des personnes. L'emprisonnement doit être envisagé comme une étape dont les conditions et la durée de détention ne doivent pas entraver le potentiel de réinsertion et d'évolution de la personne condamnée »*. Il rappelle également à travers un nouvel article 130-1 du Code pénal que *« la peine a pour principale finalité de restaurer durablement l'équilibre social mis à mal par la commission de l'infraction, c'est-à-dire non seulement de réparer le préjudice causé à la société, mais d'éviter que la réponse pénale ne l'aggrave »*. Il entend enfin redonner toute son importance au principe d'individualisation de la peine et fonder la décision judiciaire et le suivi des condamnés sur une évaluation plus rigoureuse, alors que les périodes de sûreté automatiques sont fondées sur un critère non pertinent en termes d'évaluation des risques, à savoir la nature de l'infraction. En toute cohérence avec ces réflexions, il conviendrait d'ajouter au projet de loi la suppression des périodes de sûreté automatiques.

- Enfin, le projet de loi omet de revenir sur l'instauration de la **rétenion et de la surveillance de sûreté**, mesures les plus contestables car elles s'appliquent au-delà de la peine, sur la base non plus d'un acte commis mais d'une évaluation de la dangerosité au caractère aléatoire. Seules quatre personnes ont été placées en cinq ans au centre socio-médico-judiciaire de sûreté de Fresnes, pour des durées de quelques mois. Il est dès lors permis de s'interroger sur la nécessité d'engager de tels moyens pour maintenir un dispositif qui n'apparaît pas si indispensable au vu de sa faible utilisation. Tout comme le jury de la conférence de consensus, l'OIP recommande ainsi de *« supprimer les mesures de surveillance de sûreté et de rétenion de sûreté, et de concentrer les efforts sur la surveillance judiciaire »*.

Un volet pénitentiaire inexistant

Le projet de loi ne prévoit aucune disposition visant à réformer le système pénitentiaire, alors que le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive avait posé

« une réforme profonde des conditions d'exécution de la peine privative de liberté » comme « condition sine qua non de la prévention de la récidive ». L'ensemble des travaux de la conférence ont souligné que la « mission de sécurité » prévalait aujourd'hui dans les prisons françaises « sur tous les autres objectifs de la peine, en particulier la réhabilitation et la réinsertion ». Ils ont notamment pointé « un fonctionnement quotidien marqué par une déresponsabilisation permanente, un manque d'accès à une activité professionnelle ou à une formation » ou encore les « obstacles au maintien des liens sociaux, en particulier avec la famille ».

L'emprisonnement comme facteur de risque. Dans sa contribution pour la conférence de consensus, l'OIP a souligné que la prison telle qu'elle est conçue en France aggrave tous les facteurs de récidive recensés par la recherche internationale⁶.

Les **difficultés à l'égard de l'emploi et de l'insertion** sont ainsi maintenues ou aggravées après un passage en prison. L'offre de travail ou de formation est réduite bien que 9 détenus sur 10 soient en difficulté d'insertion professionnelle⁷. Seuls 5,7 % des détenus suivent une formation professionnelle rémunérée et 26 % bénéficient d'un emploi (Chiffres clés de l'administration pénitentiaire, 1^{er} janvier 2013). Les travaux, s'exerçant en dehors de l'application du droit du travail, sont en outre généralement peu qualifiants, ce qui génère un sentiment d'exploitation peu propice à une appropriation de la valeur « travail ».

A ce délaissement par l'État des questions d'insertion professionnelle s'ajoutent l'interruption des minima sociaux pendant la détention qui accroît la paupérisation des détenus (plus de 20 000 ne disposent que de moins de 50 euros par mois), le déficit d'accompagnement pour préparer la sortie, le manque de relais des services de droit commun à la sortie, le poids du casier judiciaire dans la recherche d'emploi... Concernant les **problèmes d'addiction**, le contexte carcéral constitue également un obstacle à une bonne prise en charge. Peu de professionnels spécialisés en addictologie interviennent en détention (seules quelques heures par semaine sont dédiées à ces consultations spécialisées). Et la mise en exergue des trafics au sein de l'administration impacte les pratiques des unités de soins en matière de traitements de substitution. Comme le montre une enquête de l'Agence nationale de recherche sur le sida (ANRS)⁸, certains médecins interrompent les traitements ou distribuent les comprimés sous forme pilée, ce qui nuit au principe actif. Avec pour conséquences : une mauvaise alliance thérapeutique, un maintien de la problématique d'addiction et des conduites à risques. Les mauvaises prises en charge favorisent la poursuite des consommations en prison dans des conditions sanitaires

⁶ Donald A. Andrews, « Principes des programmes correctionnels efficaces », in *Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces*, Service correctionnel du Canada, 2000.

⁷ Seuls 6 % des détenus disposaient d'un emploi stable avant l'incarcération, les autres étaient soit sans emploi (64 %), soit en situation précaire (30 %). Convention Pôle Emploi-Administration pénitentiaire, 2013-2015.

⁸ *Prévention du risque infectieux dans les prisons françaises. L'inventaire ANRS-PRI2DE*. Bulletin épidémiologique hebdomadaire n°39, 25 octobre 2011.

désastreuses faute d'accès à du matériel stérile et accroît les risques d'overdoses à la sortie.

Autre facteur de récidive, les **difficultés familiales ou conjugales** sont aussi aggravées par l'incarcération, notamment du fait de conditions de visite en parloir ordinaire sans intimité ni sexualité autorisée⁹, de la lecture des correspondances, de l'écoute des conversations téléphoniques, des frais engendrés pour les familles (déplacements, mandats...). De nombreux détenus font état de « *relations qui s'altèrent au fil des années* ». Certains évoquent même une « *désocialisation complète à petit feu* ». D'après une étude de l'INSEE, 20 % des unions sont rompues dans les douze premiers mois de l'incarcération, 25 % dans les deux ans et 36 % dans les cinq ans¹⁰.

L'environnement relationnel soutenant l'activité délinquante s'avère également renforcé en détention : la prison est dénoncée par les détenus eux-mêmes comme un lieu de transmission des savoirs pour ne plus se faire prendre, de renforcement du relationnel délinquant qui deviendra souvent leur seul soutien à la sortie. L'expert Norman Bishop précise que « *la recherche a largement démontré qu'à moins que des efforts considérables soient fournis pour proposer des prises en charge constructives, la prison est l'école du crime. En l'absence de tels programmes, les détenus parlent entre eux de leurs délits, nouent de nouveaux contacts, et sont confortés par le traitement qui leur est réservé dans une identité de délinquants* »¹¹.

La prison française n'est pas non plus un lieu favorisant la remise en question des **valeurs, croyances, rationalisations** favorisant la récidive : les détenus partageant leur cellule ne sont jamais seuls, ils doivent développer des postures de survie et d'autodéfense peu favorables à l'introspection. Les condamnés pour infraction sexuelle expliquent que les violences et pressions dont ils sont l'objet en prison deviennent nécessairement le sujet principal de leurs rencontres avec un psychologue quand ils y ont accès, si bien qu'un éventuel travail thérapeutique ne démarre que dans le cadre d'un aménagement de peine ou autre mesure de milieu ouvert. L'accès à un programme de prévention de la récidive animé par des conseillers d'insertion et de probation bénéficie par ailleurs à peu de détenus (la France n'a pas même commencé à expérimenter les programmes validés par la recherche comme les plus efficaces à prévenir la récidive).

Exemples étrangers. D'autres pays ont pour leur part commencé à concevoir leurs prisons sur la base d'un autre modèle. Au **Danemark**, le principe de « normalisation » posé par le Conseil de l'Europe se traduit par une toute autre façon d'appréhender la journée de détention et la vie sociale à l'intérieur de la prison : implication de tout détenu dans une activité de travail, formation ou programme de prise en charge, semaine d'activité identique à celle de l'extérieur (37 heures), cuisines à disposition dans les coursives où les détenus vont préparer leur repas, supérette à l'intérieur de l'établissement, visite des familles dans

⁹ Seuls 28 établissements sur 191 sont dotés d'unités de vie familiale ou de parloirs familiaux en service.

¹⁰ INSEE Première, *L'histoire familiale des hommes détenus*, n°706, avril 2000.

¹¹ « Commencer par ne pas nuire », *Dedans-Dehors*, OIP, déc. 2011.

des appartements pour des durées allant jusqu'à 48 heures... Un tiers du parc pénitentiaire est constitué de prisons dites « ouvertes » : espaces extérieurs accessibles aux détenus, qui peuvent circuler la journée, petites unités d'hébergement, accès à internet au moins quelques heures par semaine, possibilité de conserver un téléphone portable en cellule...

La **Belgique** a également engagé un programme de construction de sept nouvelles prisons sur la base d'un cahier des charges visant à « rendre la vie des prisonniers aussi normale que possible ». Le projet de Beveren indique que « l'aménagement du régime carcéral, pas seulement en tant qu'établissement pénitentiaire mais aussi en tant qu'une existence digne, a une influence positive sur le comportement des détenus. En retour, cela influence positivement l'aspect sécurité ». La journée de détention dans ces établissements se découpe en deux temps : la participation de chaque prisonnier à une activité de travail, d'éducation ou de groupe thérapeutique durant la journée ; retour en cellule le soir, dotée d'un ordinateur accessible au détenu, notamment pour passer des appels à l'extérieur, commander des vivres au magasin de la prison, suivre une formation, accéder à un répertoire de livres et films de la bibliothèque.

10 pistes et mesures pour les prisons françaises. Afin de commencer à se rapprocher du principe de normalisation, réduire les effets nocifs de l'emprisonnement et s'inscrire dans une perspective de prévention de la récidive, une réforme pénitentiaire doit nécessairement être engagée en France. Elle pourrait s'articuler autour de quelques principes généraux et mesures concrètes :

- Revoir le modèle de sécurité pénitentiaire, en passant d'une logique purement coercitive à une approche qualitative basée sur la médiation, la création d'espaces de conflictualisation, le développement de la consultation des détenus et de leur droit d'expression, la mobilisation des compétences des détenus et leur responsabilisation (modèle de « sécurité dynamique ») ;
- Consacrer le droit d'expression collective en prison sur le modèle des comités de détenus mis en place au Danemark et supprimer la sanction disciplinaire pour participation à un mouvement pacifique ;
- Repenser la journée de prison à partir d'un programme d'activités d'éducation, de travail, de soins, de modules de prévention de la récidive et de préparation de la sortie adapté à chaque détenu ;
- Faire du régime « ouvert » de détention la norme, avec portes des cellules ouvertes en journée et possibilité de circuler dans sa zone de détention ;
- Garantir aux détenus des moyens convenables de subsistance par leur intégration à l'ensemble des dispositifs de cohésion sociale (RSA, allocations chômage, etc.) ;
- Généraliser l'implantation de parloirs garantissant l'intimité (UVF, parloirs familiaux) ;
- Limiter le contrôle des correspondances et des échanges téléphoniques aux cas de suspicion de mise en jeu de la sécurité ou de commission d'une infraction ;

- Elargir les possibilités de contacts avec l'extérieur et de préparation de la sortie en permettant un accès encadré à Internet et aux messageries électroniques.

Contacts OIP

Sarah Dindo : responsable publications et questions pénales, sarah.dindo@oip.org

Marie Crétenot : responsable plaidoyer, marie.cretenot@oip.org