

## CONTRIBUTION AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION DE REFONTE DU DROIT DES PEINES

Le champ couvert par la commission chargée de réfléchir à l'architecture des peines et de réviser l'ensemble du droit de l'application des peines, dans un souci de simplification, de lisibilité et d'accessibilité, est extrêmement large. Aussi, invité à aller à l'essentiel, l'OIP a choisi de cibler quelques aspects : la nécessité de clarifier le domaine des alternatives, celle de procéder à une révision de l'échelle des peines, celles d'assouplir les conditions d'octroi d'une libération conditionnelle aux longues peines et d'abolir les mesures de surveillance et de rétention de sûreté. Et enfin celle de supprimer toutes les peines accessoires qui subsistent dans le code pénal ou d'autres législations.

### ➤ **Clarifier et repenser le domaine des alternatives à l'emprisonnement**

A l'instar du jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, l'OIP-SF a soutenu tout au long des travaux préparatoires à la loi du 15 août 2014 le principe de la **création d'une peine unique de probation** : une peine autonome fusionnant les différentes alternatives existantes (sursis avec mise à l'épreuve, TIG, stage de citoyenneté, etc.), à l'exception des peines restrictives de droits et des amendes. L'OIP-SF maintient cette position et estime qu'il s'agit d'une impérieuse nécessité afin de simplifier le système et d'assurer une meilleure visibilité des alternatives à l'emprisonnement. D'autant que la loi du 15 août 2014 ajoute à la confusion en insérant la contrainte pénale parmi le mille-feuille des autres alternatives. A une place totalement illisible.

Plus contraignante que le sursis avec mise à l'épreuve (SME) puisqu'elle implique un suivi nécessairement « *soutenu* », la contrainte pénale a néanmoins un champ d'application plus limité. Elle ne pourra être appliquée qu'aux délits les moins graves quand un SME ou un TIG peuvent être prononcés pour tout délit. L'extension en 2017 du champ de la contrainte pénale à l'ensemble des délits mettra un terme à cette incohérence mais restera impropre à assurer l'objectif de parvenir à un « *droit de la peine lisible* »<sup>1</sup> que c'était fixé le Gouvernement.

Assurer une meilleure lisibilité des alternatives, et partant une meilleure crédibilité, suppose que les professionnels de la justice et les justiciables puissent bien les identifier et se les approprier. Or cela, l'empilement des mesures et la coexistence de deux peines au contenu voisin (contrainte pénale et SME) ne le permettent pas. Surtout qu'aucun critère n'encadre véritablement l'orientation vers l'une ou l'autre mesure. Selon le Gouvernement, la contrainte pénale devrait être privilégiement prononcée à l'endroit des « *personnes*

<sup>1</sup> Étude d'impact du projet de la loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, 7 octobre 2013.

*justifiant un suivi, accompagnement et contrôle, plus intense* »<sup>2</sup>. Cependant, au stade du jugement, aucune évaluation obligatoire de la situation et des besoins des personnes n'est prescrite. Une procédure permettant d'ajourner le prononcé de la peine le temps de procéder à des investigations supplémentaires sur la situation des intéressés est certes prévue, mais sans allègement des charges pesant sur les juridictions ou d'augmentation de leurs effectifs il n'y a guère de chances qu'elle soit largement utilisée, comme l'a relevé l'Union syndicale des magistrats<sup>3</sup>. Le choix de la peine risque dès lors de se faire le plus souvent sur la base de critères arbitraires liés à la nature de l'infraction commise ou d'appréciations subjectives difficilement lisibles pour les justiciables.

Imposer dans le jugement, et sans évaluation préalable, un suivi « soutenu » ignore par ailleurs les principes d'efficacité dégagés par la recherche en criminologie (*What Works ?*)<sup>4</sup>, selon lesquels l'intensité du suivi doit être définie et adaptée régulièrement en fonction de l'évolution des risques de récidive et besoins des personnes, et non de manière prédéterminée par la peine prononcée. L'imposition d'un suivi trop intensif à des personnes présentant de faibles risques ayant tendance à accroître leur taux de récidive.

Tenir compte des enseignements de la recherche suppose également de repenser la probation. De ne plus la définir principalement par les interdictions, obligations et mesures de contrôle auxquelles le condamné peut être astreint mais de mettre l'accent sur le suivi et l'accompagnement socio-éducatif. La « probation contrôle » ayant été évaluée comme sans impact positif sur la prévention de la récidive et la réinsertion. La recherche internationale montre que lorsque la probation est centrée sur le contrôle d'obligations formelles plutôt que sur les facteurs de passage à l'acte, les taux de récidive sont plus importants (Paparozzi and Gendreau, 2005 ; Bonta and all, 2008). Selon ces études, « *les agents de probation doivent s'assurer de ne pas consacrer trop de temps aux questions touchant le respect des conditions [obligations]* » pour se concentrer « *sur les besoins des délinquants* »<sup>5</sup>.

La définition donnée à la probation devrait ainsi **s'inspirer de la conception du Conseil de l'Europe** qui la décrit comme « *toute une série d'activités, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective* ». Impliquant l'élaboration d'un plan d'action individualisé et le recours à des méthodes d'entretiens motivationnels, ces interventions peuvent avoir « *pour objet le soutien social et familial par le biais de programmes d'insertion professionnelle, de programmes d'éducation, de la formation professionnelle, de la formation à la gestion du budget et de contacts réguliers avec le personnel de probation* ». Ou viser le renforcement du capital humain par le biais de programmes « *aid(ant) les auteurs d'infractions à acquérir de nouveaux réflexes, et partant, à mieux*

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> USM, Projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, Observations, 13 février 2014.

<sup>4</sup> Donald A. Andrews, « Principes des programmes correctionnels efficaces », *Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces*, Service correctionnel du Canada, 2000.

<sup>5</sup> James Bonta and all, « La surveillance dans la collectivité : un juste équilibre entre l'application de la loi et le traitement », Sécurité publique Canada, *Recherche en bref*, vol 13, n°5, septembre 2008.

*raisonner et à mieux résoudre les problèmes » ; « à mieux gérer la pression, réfléchir aux conséquences de leurs actes, envisager les choses du point de vue d'autrui »<sup>6</sup> ...*

Pour **quitter la logique du sursis** et recentrer la probation sur le contenu du suivi et non uniquement sur le respect des interdictions et obligations prononcées par le juge, la probation devrait également être conçue comme une peine autonome dissociée de l'emprisonnement. Ce qui suppose de ne pas prévoir dans la définition de la peine la possibilité de sanctionner le non respect des interdictions et obligations par un placement en détention. La première réponse à apporter étant « *de réadapter le contenu de la mesure et de mieux individualiser le suivi* »<sup>7</sup>. Ainsi que l'a suggéré le jury de la conférence de consensus, seule la non exécution persistante de la mesure devrait être passible d'emprisonnement, en prévoyant qu'il s'agit d'un délit en soi, impliquant de nouvelles poursuites.

Consacrer une telle approche dans le cadre d'une peine unique de probation applicable à l'ensemble des délits, et dont le contenu et l'intensité du suivi seraient régulièrement adaptés aux besoins des intéressés, permettrait non seulement d'assurer une meilleure politique de prévention de la récidive mais aussi de clarifier le domaine des alternatives et de donner une meilleure lecture de la probation. Il s'agirait de sortir d'une vision où elle se résume à des mesures de contrôle et des contraintes moins importantes qu'en cas d'emprisonnement pour une conception plus qualitative où il s'agit principalement, dans le contexte de vie réelle des intéressés, d'agir sur les facteurs qui concourent à leur délinquance.

Afin de « *dépasser l'hégémonie de la peine d'emprisonnement* »<sup>8</sup>, cette réforme doit en outre s'accompagner d'une révision de l'échelle des peines.

### ➤ **Réviser l'échelle des peines**

Pour éviter l'effet de « *net-widening* » bien identifié par la recherche<sup>9</sup>, c'est-à-dire l'extension du filet du contrôle pénal lors de la création d'une nouvelle peine alternative comme cela s'est passé avec le placement sous surveillance électronique<sup>10</sup>, il est indispensable de changer de paradigme et de donner corps à la proposition du jury de la conférence de consensus de ne plus faire de la prison « *la référence unique de l'échelle des peines* »<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Conseil de l'Europe, 2010, *op.cit.*

<sup>7</sup> François Tulkens, « le projet de loi passe à côté des facteurs essentiels de prévention de la récidive » in *Dedans Dehors* n°83, mars 2014.

<sup>8</sup> Étude d'impact, *op.cit.*

<sup>9</sup> Sonja Snaken, « Analyse des mécanismes de la surpopulation pénitentiaire » in *La surpopulation pénitentiaire en Europe*, Groupe européen sur la justice pénale, Bruylant, 1999; Norman Bishop, « Le concept de sanctions et mesures appliquées dans la communauté, communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat sur la contrainte pénale communautaire, *Arpenter le champ pénal*, n° 291, 15 octobre 2012.

<sup>10</sup> La nouvelle peine a été appliquée à des publics qui faisaient jusqu'alors l'objet de mesures moins restrictives plutôt que de mordre sur l'emprisonnement.

<sup>11</sup> *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive*, rapport du jury de consensus, 20 février 2013.

Suivant les recommandations du Conseil de l'Europe, la privation de liberté ne devrait, « être prévue que lorsque la gravité de l'infraction [rend] toute autre sanction ou mesure manifestement inadéquate »<sup>12</sup>. Ainsi, la **probation** devrait être consacrée comme **peine principale pour un certain nombre de délits**.

Plusieurs pistes sont envisageables. A *minima*, celle suggérée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme de prendre comme critère le seuil de deux ans retenus pour les aménagements de peine *ab initio*. Pour tous les délits passibles de deux ans d'emprisonnement ou moins, la probation deviendrait la peine maximale encourue<sup>13</sup>. Ce qui engloberait certaines infractions d'atteintes aux biens (filouterie, violation de domicile, destruction ou détérioration d'un bien...), certaines infractions en matière de droit de la famille (abandon de famille, non-représentation d'enfant), en matière d'usage de chèque (retrait ou blocage de la provision, violation de l'interdiction d'émettre), certains délits routiers comme la conduite en état alcoolique et diverses infractions d'atteintes aux personnes (mise en danger de la vie d'autrui, menaces de mort, rébellion, outrages sur personne dépositaire de l'autorité publique, blessures involontaires sans circonstance aggravante...).

Cependant, ces infractions étant d'ores et déjà le plus souvent sanctionnées par des mesures alternatives<sup>14</sup>, cela s'avèrerait insuffisant pour limiter le prononcé de courtes peines d'emprisonnement dont « la nocivité en termes de prévention de la récidive »<sup>15</sup> a largement été évoquée lors des débats relatifs à la loi du 15 août 2014. Aussi, il conviendrait d'ajouter à la liste les délits qui donnent lieu essentiellement au prononcé de courtes peines lorsqu'ils sont sanctionnés d'emprisonnement ferme. Par exemple, le vol simple comme l'avait suggéré en juin la commission des lois du Sénat (peine de 3,9 mois en moyenne en 2012 en cas d'infraction unique). Le vol avec une circonstance aggravante (4,8 mois), le recel simple (3,9 mois), le délit de fuite en matière routière (2,9 mois), la contrefaçon de moyen de paiement (5,3 mois) ou encore l'offre ou la cession gracieuse de stupéfiants (4,4 mois), etc.

Cette réforme devrait également être assortie d'une **suppression du sursis simple**, comme le préconise Norman Bishop, expert scientifique auprès du Conseil de l'Europe, pour lui substituer une mesure « d'avertissement pénal » sur le modèle de la solution retenue dans le code pénal suédois : « le délinquant est averti qu'il ne doit pas commettre une nouvelle infraction dans les deux années à venir »<sup>16</sup>. En cas de réitération, la juridiction prend en compte l'infraction initiale et la nouvelle infraction pour fixer la sanction.

---

<sup>12</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec (99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 septembre 1999.

<sup>13</sup> CNCDH, Avis dur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, 27 mars 2014.

<sup>14</sup> Par exemple, en 2012, 92 % des condamnations pour conduite en état alcoolique ont donné lieu au prononcé de peines alternatives (sursis total compris); 90 % pour l'infraction de blessure involontaire en conduisant, 84% pour celle d'abandon de famille, 72% pour celle de filouterie, etc. Ministère de la Justice, *Les condamnations en 2012*, décembre 2013.

<sup>15</sup> Rapport n° 641, fait au nom de la commission des lois, Sénat, 18 juin 2014.

<sup>16</sup> Norman Bishop, octobre 2012, *op.cit.*

Une telle réforme permettrait d'installer la probation comme peine de référence en matière délictuelle et d'organiser l'architecture des peines autour d'un triptyque facilement identifiable: emprisonnement en matière criminelle, probation en matière délictuelle, amende en matière contraventionnelle. Elle serait par ailleurs conforme aux enseignements de la recherche qui montrent que la sévérité des peines n'augmentent pas la dissuasion. C'est « *l'évaluation subjective de la réaction pénale qui influencent les comportements et non pas le type, la sévérité ou les conditions d'exécution de la peine prévue légalement* »<sup>17</sup> souligne Sonja Snacken, criminologue et ancienne présidente du Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, précise Denis Lafortune, directeur de l'école de criminologie de l'université de Montréal, en matière de prévention de la récidive, « *ce n'est pas la longueur de la peine qui compte, mais son contenu*<sup>18</sup> ». Or, le type de suivi pouvant être mis en place dans le cadre de peine de probation est de bien meilleure qualité que celui assuré en prison, qui est désocialisante par nature.

La réforme devrait en outre comporter un pan de **dépénalisation ou de contraventionnalisation de certains types de délits**, ainsi qu'une réflexion sur la longueur des peines de prison conformément aux recommandations du jury de la conférence de consensus et du Conseil de l'Europe<sup>19</sup>.

Il s'agirait notamment de revenir sur l'extension du filet pénal à un nombre de plus en plus important de comportements qui a marqué ces dernières années (création des délits de racolage passif, mendicité agressive, occupation d'un terrain en réunion, occupation d'un hall d'immeuble, vente à la sauvette, de maintien irrégulier sur le territoire, correctionnalisation du défaut de permis de conduire ou d'assurance, etc.). Alors que, dans ces situations, l'intervention pénale n'apporte aucune plus-value par rapport à d'autres types de régulation - civile ou administrative - ou d'autres types de réponses - sociales, sanitaires ...

Les **délits routiers** encombrant d'ailleurs les tribunaux. Ce contentieux constitue le premier contentieux pénal en terme quantitatif. Les condamnations pour infractions de ce type représentent 36 % du total des condamnations correctionnelles prononcées<sup>20</sup>. Dans près de la moitié des cas (42 %), elles concernent des faits de conduite sans permis (ou malgré une suspension), ou des faits de défaut d'assurance (ou plaques d'immatriculation) alors qu'en ce domaine l'intervention judiciaire n'apporte aucune valeur ajoutée par rapport à celle des autorités administratives. A l'inverse, « *l'expérience des tribunaux démontre que les sanctions administratives (suspension du permis de conduire) ou financières (amendes) ont un impact plus élevé* » sur les intéressés « *que les peines de prison* »<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Sonja Snacken, Actes du colloque « L'exécution des décisions en matière pénale en Europe : du visible à l'invisible », DAP/Ministère de la Justice, 2009.

<sup>18</sup> Denis Lafortune *in Dedans-Dehors* n°85, septembre-octobre 2014.

<sup>19</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec (99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 septembre 1999.

<sup>20</sup> Ministère de la Justice, Les condamnations en 2012, décembre 2013.

<sup>21</sup> Groupe de Créteil, *Prévention de la récidive : sortir de l'impasse. Pour une politique pénale efficace, innovante et respectueuse des droits*, 19 mai 2012.

assorties de sursis ou non. L'OIP-SF préconise dès lors que ces faits soient dépénalisés et soumis à la seule compétence des autorités administratives ou, à tout le moins, transformés en contraventions de 5<sup>ème</sup> classe comme le suggère la commission Nadal dans son rapport de novembre 2013<sup>22</sup>.

La **consommation de stupéfiants** devrait être aussi dépénalisée, comme leur acquisition et leur détention lorsqu'elles sont liées à la consommation personnelle en s'inspirant du modèle adopté en novembre 2000 au Portugal (et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2001).

Ces faits y sont considérés comme des infractions administratives et donnent lieu à un renvoi vers des commissions régionales composées de représentants de professions médicales et sociales et de juristes. Si la personne est considérée comme toxicomane, elle est orientée vers un centre de traitement médico-social. Si elle suit le traitement jusqu'au bout, aucune sanction ne lui est infligée. Dans le cas contraire, une admonestation (avertissement oral) peut être lui être adressée. Certains de ses droits peuvent être aussi limités (interdiction de fréquenter certains lieux, certaines personnes). Voire si elle l'accepte, il peut lui être demandé de fournir une « *prestation en espèces ou en nature, à certains organismes sociaux* »<sup>23</sup>. Si elle n'est pas considérée comme toxicomane mais seulement comme simple consommatrice, la procédure administrative est suspendue pendant une durée comprise entre un an et trois ans (deux ans en principe). En l'absence de réitération, le dossier est classé, sans sanction. A défaut, une sanction administrative consistant en principe à une amende comprise entre 25 € et 150 € (selon la situation financière, le lieu de consommation, etc.) peut être prononcée.

La dépénalisation n'a pas entraîné une hausse des consommations. Bien au contraire. Le Portugal « *présente un des taux les moins élevés de prévalence de consommation de drogues en Europe* »<sup>24</sup>. Par exemple, concernant l'usage de cannabis chez les jeunes, la prévalence est de 17 % au Portugal, contre 39 % en France, 25 % au Royaume-Uni<sup>25</sup>. Le nombre de décès associés à la consommation de stupéfiants a diminué (passant de 318 en 2000 à 194 en 2009). Comme le nombre de contamination au VIH imputables aux consommations par injection. Il a été divisé par 5 entre 2003 et 2009 (passant de 1067 nouveaux cas notifiés à 214)<sup>26</sup>. Ce qui fait dire au directeur de l'Ecole de criminologie de l'Université de Porto que le modèle portugais qui opte pour le soin et la réponse sociale plutôt que la répression est une réussite : « *le pénal n'est ni nécessaire, ni efficace pour prévenir l'usage de drogue* »<sup>27</sup>.

Une réflexion devrait aussi être engagée sur la **diminution de la longueur des peines** prévues notamment pour les faits les plus graves. Compte tenu des effets délétères de la

---

<sup>22</sup> Commission de modernisation de l'action publique, *Refonder le ministère public*, novembre 2013.

<sup>23</sup> Note sur la dépénalisation de la consommation du cannabis, Sénat, novembre 2013.

<sup>24</sup> Candido da Agra, « Requiem pour la guerre à la drogue. L'expérimentation portugaise de décriminalisation », *Déviance et Société* 2009/1-vol.33.

<sup>25</sup> Candido da Agra, contribution à la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, février 2013.

<sup>26</sup> Institut de la drogue et de la toxicomanie, *Situation du pays en matière de drogues et de toxicomanie*, Lisbonne, 2010.

<sup>27</sup> Candido da Agra, 2009, *op.cit.*

détention de longue durée attestés par la recherche: « *régression psychologique vers l'infantilisme* », « *instabilité émotionnelle (changements d'humeur et phénomènes agressifs inattendus)* », « *réactions psychosomatiques (somatisation de la détresse psychologique)* », « *passivité, apathie (perte d'initiative, dépendance totale à l'institution)* », attitude consistant à se « *retirer le plus possible du monde carcéral* », à « *essayer de disparaître* »<sup>28</sup>...

D'autant que la législation française figure parmi les plus répressives des États membres du Conseil de l'Europe. Elle cumule perpétuité, peine à temps pouvant atteindre 30 ans et période de sûreté d'une durée maximale équivalente. Là où la plupart des pays ont des peines à temps maximales moindres - 25 ans ou moins (18 ans par exemple en Suède, 16 ans en Islande, 15 ans en Allemagne et en Finlande); des temps d'épreuve moins importants (15 ans maximum par exemple en Allemagne, en Suisse ou au Luxembourg, 12 ans en Finlande, 10 ans en Suède), voire aucune peine de perpétuité (Croatie, Andorre, Serbie, Espagne, Portugal, Norvège, Slovénie...).

L'OIP-SF suggère ainsi de s'inspirer de ces pays et de supprimer la perpétuité - d'ailleurs fortement décriée par l'Assemblée nationale en 2000 : « *priver quelqu'un de liberté à perpétuité, c'est le faire mourir lentement. Il serait profondément hypocrite d'abolir la peine de mort (...) sans envisager la réintégration sociale* »<sup>29</sup> proclamait-elle alors. Afin de favoriser la réinsertion, la durée maximale des peines à temps devraient être aussi réduite sur le modèle des pays cités. Aujourd'hui, « *la durée des peines prononcées est irréaliste* » souligne une personne détenue depuis 12 ans. « *Elle tue l'espoir. Le sens même de la peine est tronqué, la plupart des magistrats négligeant son versant ré-adaptatif pour ne s'attacher qu'à sa partie répressive. Arrive le moment où la sentence n'a plus de sens. La prison pour la prison est sans effet. A force de subir, on risque de régurgiter sur le groupe social ce qui a été enduré intra muros, dès lors aucune prise de conscience ne s'effectue.* »<sup>30</sup>

Un témoignage qui fait écho aux constats d'un personnel d'insertion et de probation en maison centrale : dix ans, « *c'est encore une durée pendant laquelle on peut évoluer, avoir une réflexion sur l'acte commis, comprendre la sanction. Passé ce temps, on enfile les années un peu comme des perles. Il devient difficile de se maintenir dans une dynamique personnelle, de ne pas se dégrader, notamment au niveau psychologique. Au delà de trente ans, les libérations qui se soldent par un succès et une réadaptation se font rares. Le choc est trop important* »<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Sonja Snacken, *Prisons en Europe. Pour une pénologie critique et humaniste*. Larcier, 2011

<sup>29</sup> Jacques Floch, rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, Assemblée nationale, 28 juin 2000.

<sup>30</sup> « Longues peines : la logique d'élimination », *Dedans-Dehors* n°82, décembre 2013.

<sup>31</sup> Loïc Lechon, « Lutter contre la sur-adaptation carcérale » in *Dedans-Dehors* n°82, décembre 2013.

➤ **Favoriser l'octroi de libérations conditionnelles aux longues peines**

Pour faciliter la transition entre le dedans et le dehors, l'OIP-SF soutient en outre le principe d'un système de libération conditionnelle (LC) d'office à l'image de celui de la Suède. La LC y est automatique aux deux-tiers de peine. Cette option se base sur un fait objectif : tous les détenus étant appelés à sortir un jour, il est préférable pour eux, comme pour le corps social, qu'ils soient libérés dans le cadre d'une mesure d'aménagement de peine. La réduction du temps de détention permet d'en limiter les effets psycho-sociaux délétères 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. Avec en plus comme avantage le fait de connaître la date de libération dès l'écrou, ce qui permet d'engager immédiatement un projet d'insertion pour les plus courtes peines ou un plan d'exécution de peine en plusieurs étapes pour les moyennes et longues peines.

A défaut d'un tel système, il est impérieux de **lever tous les mécanismes limitant l'octroi d'aménagements de peine pour les récidivistes et les longues peines**. Il en va ainsi des dispositions qui maintiennent une distinction entre récidivistes et primaires pour l'octroi d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou de placement sous surveillance électronique<sup>32</sup>. Ou pour l'octroi d'une libération conditionnelle aux plus longues peines (30 ans et perpétuité)<sup>33</sup>. Lors des débats relatifs à la loi du 15 août 2014, les parlementaires ont admis que « *la distinction entre récidivistes et non récidivistes* » dans les possibilités de voir leur peine aménagée « *n'est pas justifiée* » car la récidive est déjà prise en considération au moment de la condamnation. Mais aussi car, « *plus fragiles socialement et criminologiquement* »<sup>34</sup>, les récidivistes sont ceux qui ont le plus besoin d'accompagnement dans le cadre d'aménagements de peine. Cependant, le législateur n'est pas allé au bout de la logique en laissant ces dispositions inchangées. Ce qui rend le dispositif illisible et incohérent.

**La période de sureté automatique**, applicable sans réquisition du ministère public, ni débat devant la cour d'assises, en cas de condamnation à une peine supérieure ou égale à 10 ans pour un grand nombre d'infractions, doit également être supprimée. Ce mécanisme contrevient au principe d'individualisation des peines au stade du prononcé. Mais aussi au stade de l'exécution, puisqu'il empêche, sans aucune évaluation, toute mesure d'aménagement de peine, réduction de peine ou permission de sortir pendant des durées pouvant atteindre 10 ans, voire 18 ans. Ni énoncée au moment du verdict, ni mentionnée dans l'arrêt de condamnation, cette peine accessoire – dont le condamné n'a le plus souvent connaissance que lorsqu'il présente sa première demande de permission de sortir – a divers effets préjudiciables.

---

<sup>32</sup> Article 723-1 du Code de procédure pénale. Peine ou reliquat de moins d'un an pour les récidivistes, deux ans pour les primaires.

<sup>33</sup> Article 729 du Code de procédure pénale. Temps d'épreuve de 22 ans pour les condamnés en récidive légale à la perpétuité, 20 pour ceux condamnés en récidive légale à une peine de 30 ans de réclusion. Au lieu de respectivement, 18 ans et 15 ans pour les primaires.

<sup>34</sup> Rapport n°1974, fait au nom de la commission des lois, Assemblée nationale, 28 mai 2014.

Elle génère la démobilitation des condamnés qui ne peuvent, en dépit d'efforts de réinsertion, bénéficier de permissions de sortir et préparer une mesure de libération conditionnelle. Non averties au moment du procès, les personnes développent souvent un grand ressentiment à l'égard de l'institution judiciaire. « Figeant » le temps d'incarcération, quelle que soit l'évolution des personnes, cette mesure empêche les acteurs de l'exécution des peines de les maintenir dans une dynamique limitant les effets psycho-sociaux particulièrement néfastes de la détention de longue durée. Or, tous ces effets peu propices à la réinsertion sont favorisés par des échéances très lointaines et l'absence de perspective.

Par ailleurs, avec le jeu des réductions de peine, dont les condamnés peuvent bénéficier à compter de l'expiration de la période de sûreté, le moment où une libération conditionnelle devient possible est souvent voisin de la fin de peine. Si bien qu'il est parfois impossible de la mettre en place. Ou oblige à préparer dans la précipitation un projet de sortie et de réinsertion alors que la difficulté à sortir de prison après une longue peine devrait conduire à une préparation particulière. Finalement, comme le résume un juge d'application des peines, « nous en arrivons à ce paradoxe : les périodes de sûreté entraînent les situations les plus risquées en termes de récidive »<sup>35</sup>.

La commission Farge chargée de réfléchir à une refonte de la libération conditionnelle avait déjà fait ce constat en 2000 et proposait de supprimer le caractère automatique de la période de sûreté<sup>36</sup>. Le jury de la conférence de consensus s'est également prononcé en ce sens. Supprimer l'automatisme de la période de sûreté s'avère en effet indispensable pour respecter le principe d'individualisation des peines et donner corps à l'article 132-17 du Code pénal qui prévoit qu' « aucune peine ne peut être appliquée si la juridiction ne l'a expressément prononcée ». Mais aussi pour mieux prévenir la récidive. Une réflexion devrait en outre être engagée sur la suppression du dispositif même.

**La procédure spécifique d'octroi de libération conditionnelle prévue à l'article 730-2 du CPP pour les longues peines**<sup>37</sup> devrait être aussi modifiée.

En conditionnant, pour tous ces publics, l'octroi d'une libération conditionnelle à l'avis systématique de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CPMS), après examen au centre national d'évaluation, ces dispositions ont entraîné des lourdeurs procédurales telles qu'il est devenu « impossible d'examiner la demande du condamné dans un délai raisonnable »<sup>38</sup>. Comme l'a relevé le jury de la conférence de consensus, « plus d'une année s'écoule entre la demande et l'examen au fond » si bien que les condamnés ne sont pas « en mesure de présenter un projet de qualité ». Soit le projet s'écroule durant ce laps de temps (les promesses d'embauche ou d'hébergement ne

---

<sup>35</sup> Jean-Claude Bouvier, « Cesser d'occulter le débat sur les longues peines », *Dedans Dehors*, n°82, décembre 2013.

<sup>36</sup> Daniel Farge, *La Libération conditionnelle : rapport à madame le garde des sceaux, ministre de la justice*, La Documentation française, février 2000.

<sup>37</sup> Les condamnés à la perpétuité, ceux condamnés à une infraction susceptible d'encourir le prononcé d'un suivi socio-judiciaire ainsi que ceux condamnés à une peine de 10 ans pour une infraction susceptible d'encourir le prononcé d'une rétention de sûreté.

<sup>38</sup> Rapport du jury de consensus, 2013, *op.cit.*

tiennent pas). Soit les condamnés déposent leur demande avant de finaliser leur projet, et le dossier examiné présente des carences. Le nombre de libérations conditionnelles accordées à ces publics ne cessent ainsi de chuter. A la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré par exemple, seules trois mesures ont été accordées dans le cadre de cette procédure au cours des années 2012 et 2013, alors qu'en 2010 dix avaient été prononcées. Au cours de cette période le taux de sorties non encadrées par une mesure de libération conditionnelle est passé de 31 % en 2010 à 75 % en 2013.

Afin de favoriser les sorties encadrées dans le cadre de mesures de libération conditionnelle, il faut supprimer cette procédure spécifique. Ou, à tout le moins, restreindre son champ d'application aux auteurs d'infractions les plus graves, c'est-à-dire les condamnés à perpétuité et ceux condamnés à une peine de 10 ans pour une infraction susceptible d'encourir le prononcé d'une rétention de sûreté. Comme l'ont recommandé la mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation pénale et le jury de la conférence de consensus, de la souplesse devrait être aussi insérée dans la procédure. Pour cela, il conviendrait, lorsque le reliquat de peine est inférieur à deux ans, d'aligner la procédure sur celle applicable dans ce cas aux autres condamnés à des peines de plus de dix ans. C'est-à-dire de donner compétence au juge de l'application des peines d'examiner la demande et de définir les mesures d'instruction qu'il estime nécessaire au regard du dossier présenté et du profil du condamné. Le juge pourrait ainsi décider d'un placement en CNE, recueillir l'avis de la CPMS, ou choisir de s'en passer. Par ailleurs, dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque le reliquat de peine est supérieur à deux ans, il conviendrait de laisser aux juridictions d'application des peines là aussi plus de latitude pour définir les mesures d'instructions pertinentes et, à cette fin, rendre l'avis de la CPMS facultatif.

L'avis obligatoire de ces commissions constitue, en effet, un facteur important de lourdeur qui contribue à rendre les délais d'audiencement déraisonnables. La CPMS doit, en principe, après saisine de la juridiction, rendre son avis dans un délai de six mois, passage au CNE compris. Cependant, en pratique, les CPMS – surchargées – ne respectent pas ce délai, rendant leurs avis dans une durée oscillant entre neuf et dix-huit mois. Légalement, les juridictions d'application des peines ne sont pas tenues d'attendre l'avis de la CPMS au delà de six mois; mais, en pratique elles hésitent à passer outre, notamment lorsque cela est susceptible d'entraîner un appel du ministère public. Par ailleurs, afin de les dissuader de s'en passer, certaines CPMS (comme celle de Paris) vont jusqu'à donner instruction au CNE de ne pas leur transmettre les rapports d'évaluation.

Rendre facultatif l'avis de la CPMS permettrait de répondre à ces dysfonctionnements sans modifier l'économie du dispositif souhaité par le législateur, à savoir la mise en place d'une procédure spécifique d'évaluation des risques de récidive et la constitution d'un savoir criminologique. Actuellement, seuls les trois CNE contribuent à cet objectif, les CPMS n'apportant guère de plus-value. L'évaluation pratiquée dans les CNE s'est progressivement affirmée et est désormais structurée sur la base d'une méthodologie commune à l'ensemble des sites. A l'inverse, purement administratives, les CPMS, ne sont pas constituées d'experts de l'évaluation, n'auditionnent que rarement les condamnés et

n'apportent dès lors aucune information supplémentaire, si bien qu'elles ne contribuent que très peu à l'objectif visé.

➤ **Supprimer les dispositifs de surveillance et de rétention de sûreté**

L'OIP-SF déplore par ailleurs le maintien des dispositifs de surveillance et de rétention de sûreté introduits par la réforme du 25 février 2008, que le parti socialiste avait jugé « *inacceptables* »<sup>39</sup>. Ces dispositions, que le candidat François Hollande s'était engagé à supprimer, ont, en effet, bouleversé l'équilibre de notre droit en autorisant l'imposition par la justice pénale de mesures restrictives ou privatives de liberté non plus sur le fondement de la culpabilité mais aussi sur la présomption d'infraction future, soit d'une notion de dangerosité – purement « *émotionnelle* » et « *dénuée de fondement scientifique* »<sup>40</sup> comme l'a rappelé Norman Bishop, expert scientifique auprès du Conseil de l'Europe.

Un tel concept, ainsi que l'a souligné le jury de la conférence de consensus, ne peut être « *placé au cœur d'un dispositif juridique* »<sup>41</sup> et justifier d'imposer, de manière potentiellement illimitée, un enfermement ou des mesures restrictives de liberté (placement sous surveillance électronique mobile, injonction de soins, interdiction de paraître en certains lieux, de fréquenter certaines personnes, etc.) après la durée d'exécution d'une peine.

D'autant que le législateur français comprend déjà dans son arsenal juridique des peines de réclusion criminelle à perpétuité, des peines complémentaires de suivi-socio-judiciaire qui permettent d'imposer, jusqu'à trente ans après la libération, des mesures d'interdictions et de contrôle (interdiction d'entrer en relation avec des mineurs par exemple, injonction de soins ou obligation d'obtenir l'autorisation du juge pour tout changement d'emploi ou de résidence) ; mais aussi des mesures de surveillance judiciaire qui permettent également, lorsqu'aucune peine complémentaire de suivi socio-judiciaire n'a été prononcée lors du jugement, d'imposer après la libération (sur le temps des réductions de peines accordées) des mesures similaires d'interdictions et de contrôle, pouvant être, en outre, assorties d'un placement sous surveillance électronique mobile, assurant la géolocalisation permanente de la personne concernée. En cas de non respect des obligations et interdictions, le juge de l'application des peines peut ordonner la réincarcération de l'intéressé.

L'avis du Contrôleur général du 6 février 2014 sur la mise en œuvre de la rétention de sûreté montre d'ailleurs l'inutilité de ce dispositif. Seules quatre personnes en cinq ans ont été placées au centre socio-médico-judiciaire de sûreté de Fresnes, pour des durées de quelques mois. Respectivement « *41 jours (deux fois), 86 jours et 88 jours* » - le temps que les juridictions prennent conscience que « *les exigences conduisant à ces mesures n'étaient pas satisfaites* ».

---

<sup>39</sup> *Pour une justice respectée, indépendante, efficace et protectrice: les propositions du PS*, 14 mars 2011.

<sup>40</sup> N. Bishop, ancien chef de recherches à l'Administration pénitentiaire et probationnaire suédoise, expert scientifique au Conseil de l'Europe, *in* CNCDH, Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté, 7 février 2008.

<sup>41</sup> Rapport du jury de consensus, 2013, *op.cit.*

Comme l'a souligné le 5 juin 2014 la garde des Sceaux, « *l'abrogation s'impose* »<sup>42</sup>. Ces dispositions portant gravement atteinte aux principes mêmes de la justice et du droit républicain, dont le fondement repose sur l'assertion: « *Pas de prison, pas de détention sans infraction* »<sup>43</sup>.

➤ **Supprimer toutes les peines accessoires qui subsistent dans le droit français**

Bien que les peines accessoires découlant automatiquement d'une condamnation aient été fortement décriées ces dernières années comme aveugles et contraires au principe d'individualisation des peines, de nombreuses (outre la période de sureté automatique) subsistent dans le droit français. Notamment en matière d'exercice professionnel. L'OIP-SF préconise ainsi de poursuivre le mouvement initié par la loi n°2008-776 du 4 août 2008 qui a supprimé les articles L.128-1 et suivants du Code de commerce qui évinçaient automatiquement de la gestion d'activités commerciales et industrielles ceux qui avaient été condamnés à une peine de trois mois d'emprisonnement ou plus (sans sursis) pour un grand nombre d'infractions. Et suggère de supprimer toutes les peines accessoires d'incapacité professionnelle qui subsistent pour les remplacer le cas échéant par des peines complémentaires prononcées lors du jugement.

Par exemple:

- l'article 6 du décret n°95-935 du 17 août 1995 relatif à l'accès à la profession d'exploitant de taxi qui interdit l'exercice de la profession à toute personne dont le bulletin n°2 du casier judiciaire porte mention d'une condamnation pour conduite sans permis ou une infraction routière qui donne lieu « *à une réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire* ».
- les articles L.212-2 et R.212-4 du Code de la route qui interdisent l'enseignement de la conduite de véhicule ou l'animation de stage de sensibilisation à la sécurité routière à toute personne condamnée pour crime, vol, recel, détérioration de biens, détournement de gage, etc.
- l'article L.212-9 du Code du sport qui interdit l'animation ou l'encadrement d'une activité sportive aux personnes condamnées notamment pour fraude fiscale.
- l'article L.241-3 du Code de la construction et de l'habitation qui interdit de participer de manière directe ou indirecte à la conclusion d'un contrat de promotion immobilière ou à la gestion d'une société d'attribution d'immeubles aux personnes condamnées (avec ou sans sursis) notamment pour vol, recel, faux témoignage, émission de mauvaise foi d'un chèque sans provision, etc.
- l'article L.500-1 du Code monétaire et financier qui interdit l'exercice d'activités bancaires ou financières aux personnes condamnées depuis moins de dix ans à

---

<sup>42</sup> Assemblée nationale, 3<sup>ème</sup> séance du 5 juin 2014.

<sup>43</sup> Robert Badinter, Sénat, séance du 30 janvier 2008.

une peine ferme ou d'au moins six mois de sursis pour notamment trafics de stupéfiants, participation à une association de malfaiteurs, fraude fiscale, etc.

- les articles L.444-6, L.731-7 et L.911-5 du Code de l'enseignement qui interdisent l'exercice d'activités d'enseignement aux personnes « *qui ont subi une condamnation judiciaire pour crime ou délit contraire à la probité et aux mœurs* ». Sans autre précision.

Les textes qui régissent l'accès à certaines professions libérales et contiennent des formules de ce type devraient être également modifiés. Il en va ainsi notamment de :

- la loi n°71-1130 qui conditionne l'accès la profession d'avocat, l'exercice de consultation juridique ou la rédaction d'actes sous seing privé pour autrui au fait de ne pas être « *l'auteur de faits ayant donné lieu à condamnation pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs* » (articles 11 et 54)
- l'ordonnance-loi n°68-070 du 1<sup>er</sup> mars 1968 qui subordonne l'inscription au tableau de l'Ordre des médecins à la production d'un extrait de casier judiciaire attestant que la personne est « *d'une parfaite moralité* » (articles 8 et 9).
- ou encore de l'article R.242-85 du Code rural qui subordonne la possibilité d'être inscrit à l'Ordre des vétérinaires à la production d'un extrait de casier judiciaire « *certifiant que sont remplies les conditions de moralité et d'honorabilité exigées (...) pour l'accès aux activités de vétérinaire* ».

Archaïques et imprécises, ces formulations dénie les phénomènes de désistance, le droit à l'oubli et entravent les processus de réinsertion professionnelle. A cet égard, l'article 5 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 qui prévoit que « *nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire* » si « *les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions* » devrait être également modifié. D'autant que les administrations en font une interprétation très extensive consistant le plus souvent à exiger un casier judiciaire vierge pour tout emploi dans la fonction publique.

Par ailleurs, des dispositions devraient être prises pour lever les effets des privations de plein droit des droits civiques, civils et de famille résultant de condamnations antérieures à la réforme du Code pénal de 1994 (qui a mit fin à ces peines automatiques). L'article 370 de la loi n°92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal qui exclut tout effet rétroactif devrait être abrogé. « *Cette situation et l'inégalité de traitement qui en résulte vis à vis des personnes condamnées postérieurement au 1<sup>er</sup> mars 1994, n'[étant] plus comprise et ne trouv[ant] plus de réelle justification* », comme l'a souligné la 2<sup>ème</sup> chambre civile de la Cour de cassation.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Cour de cassation, rapport annuel 2008.