



OBSERVATOIRE INTERNATIONAL
DES PRISONS
SECTION FRANÇAISE

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION 2018-2022 POUR LA JUSTICE

PARTIE « RENFORCER L'EFFICACITÉ ET LE SENS DE LA PEINE »

OBSERVATIONS & RECOMMANDATIONS

NOVEMBRE 2018

RÉSUMÉ

Notre constat : face au phénomène de sur-incarcération, le projet de loi passe à côté de ses ambitions

« Nos prisons sont pleines, mais vides de sens » ont déclaré deux anciens gardes des Sceaux, en 2012 et 2016. C'est en substance aussi le propos tenu par le Président de la République le 6 mars dernier à Agen. « La loi répète de façon incantatoire que les peines doivent être individualisées et les alternatives favorisées, mais la vérité est de fait différente ». Malgré l'affirmation de ces principes: « l'emprisonnement ne cesse d'augmenter parce qu'au fond, cela reste la solution qui contente symboliquement le plus de monde, ce qui évite de s'interroger sur le sens que cela recouvre – un sens qui, trop souvent, est simplement absent ». À cette occasion, le Président rappelait que la France est passée, depuis 2001, de 48 000 à 70 000 détenus. « Nous sommes le seul grand pays européen qui a suivi cette tendance à la hausse », regrettait-il, tandis que « nos voisins allemands sont restés là où nous étions il y a une quinzaine d'années ». Et de conclure : « Voilà comment on transforme en problème logistique un problème qui est d'abord politique et social ».

Le constat est lucide. Toutefois, les mesures proposées en réponse à cette situation sont loin d'être à la hauteur et de nature à mettre un terme à cette faillite collective. Le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice soumis à l'examen du Parlement ne s'attaque pas au cœur des mécanismes qui concourent à l'inflation carcérale continue de ces quinze dernières années : l'augmentation continue du périmètre de la justice pénale, le manque de moyens alloués à la justice pour prendre le temps d'envisager une sanction autre que la prison plus adaptée à la situation, la banalisation du recours à la détention provisoire, l'allongement des peines, le peu d'investissement dans la probation, etc.

En effet, une réelle politique de réduction du recours à l'emprisonnement **requiert plusieurs ingrédients essentiels mais absents des annonces** : une réduction de l'usage et de la durée de la détention provisoire par des modifications législatives ; une diminution du périmètre de la justice pénale, en confiant à d'autres formes de régulation (civile ou administrative) le règlement de certains conflits et à d'autres instances (santé publique) la prise en charge de certains comportements ; mais aussi une réduction de l'échelle des peines et le remplacement des courtes peines d'emprisonnement par des mesures de probation en milieu ouvert.

Pour cela, **il faut donner de la portée et de la crédibilité au socle des peines alternatives** : leur donner des moyens, du contenu, et faire de certaines d'entre elles la peine maximale encourue pour les délits les moins graves. La « refondation » annoncée ne pourra passer que par la construction d'une nouvelle culture pénale qui pense la peine de manière déconnectée de la prison. Au risque, sinon, que l'exception du recours à la prison, déjà prévue par les textes, soit une fois de plus purement incantatoire. On en est loin : le projet de loi continue à faire de la prison le référentiel et l'étalon des sanctions.

Surtout, pour que la prison ne reste pas la peine favorite des magistrats, **il faut changer profondément les conditions dans lesquelles les peines sont prononcées**. Sur ce sujet, les moyens qui sont alloués à la justice afin de rendre possible l'individualisation de la peine sont déterminants, ainsi que le choix des procédures. Dans des conditions de jugement qui ne permettent pas aux magistrats de s'intéresser aux parcours des intéressés et d'étudier les mesures qui pourraient être mises en place en milieu ouvert, dans un système pénal inchangé, où la prison reste la peine de référence pour tous les délits, il y a fort à parier que la prison restera le choix par facilité des magistrats.

Certaines orientations du projet de loi vont en outre se révéler dangereusement contre-productives avec un **risque d'afflux massif d'incarcérations**. Ainsi, la suppression de la possibilité pour les juges de l'application des peines d'aménager les peines de prison comprises entre un an et deux ans – mesure qui permettait concrètement de prendre le temps que le tribunal n'a pas eu pour analyser en profondeur la situation et individualiser au mieux la peine – risque d'engendrer plusieurs milliers d'incarcérations supplémentaires. L'annonce de la construction de 15 000 nouvelles places de prison, un plan d'une envergure inédite, anticipe d'ailleurs l'échec de la réforme. Et l'ampleur du budget mobilisé pour l'accroissement immobilier (1,7 milliards d'euros) continuera de favoriser un cercle vicieux maintes fois dénoncé : la carence des financements nécessaires pour l'amélioration des conditions de détention et le développement des peines et mesures non carcérales.

NOS RECOMMANDATIONS

Face à ce constat, l'OIP invite les députés à se saisir de ce texte et à y apporter des modifications, afin d'intégrer les recommandations suivantes :

- ▶ Réviser les conditions de jugement
 - ▷ Consacrer la césure du procès pénal en principe et non plus en exception
 - ▷ Limiter le champ de la comparution immédiate à défaut de la supprimer

- ▶ Réduire les possibilités de recourir à la détention provisoire
 - ▷ Limiter le champ de la détention provisoire
 - ▷ Renforcer les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation

- ▶ Revoir l'échelle des peines
 - ▷ Réinstaurer la probation dans l'échelle des peines
 - ▷ Renforcer les moyens alloués au milieu ouvert
 - ▷ Supprimer la détention à domicile sous surveillance électronique

- ▶ Courtes peines de prison : favoriser les mesures non carcérales
 - ▷ Sortir d'une approche qui garde la prison comme valeur étalon
 - ▷ Supprimer le mandat de dépôt différé
 - ▷ Revenir sur l'abaissement des seuils d'accès aux aménagements de peine avant l'incarcération
 - ▷ Renoncer au programme de construction de prisons

- ▶ Lever les freins aux aménagements de peine au cours de l'incarcération
 - ▷ Créer un système de libération conditionnelle d'office
 - ▷ Alléger le cadre procédural d'examen des demandes de libération conditionnelle des longues peines
 - ▷ Supprimer la période de sûreté automatique

- ▶ Supprimer les mesures de surveillance et de rétention de sûreté

- ▶ Réformer la condition carcérale.

SOMMAIRE

| | |
|--|-------------|
| I – RÉVISER LES CONDITIONS DE JUGEMENT | - 5 |
| ▶ Le constat : des conditions de jugement qui favorisent l’incarcération | - 5 |
| ▶ Nos recommandations | - 6 |
| | |
| II – RÉDUIRE LES POSSIBILITÉS DE RECOURS À LA DÉTENTION PROVISOIRE | - 7 |
| ▶ Le constat : le recours croissant à la détention provisoire : une atteinte à la présomption d’innocence et des risques accrus de condamnation | - 7 |
| ▶ Nos recommandations | - 8 |
| | |
| III – ÉCHELLE DES PEINES : POUR PLUS DE SENS, DONNER UNE PLUS GRANDE PLACE À LA PROBATION | - 9 |
| ▶ Le constat : l’échec des courtes peines d’emprisonnement à prévenir la récidive appelle un changement de culture pénale | - 9 |
| ▶ Nos recommandations | - 9 |
| | |
| IV – COURTES PEINES DE PRISON : FAVORISER LES PEINES ET MESURES NON CARCÉRALES | - 11 |
| ▶ Le constat : réduire les courtes peines de prison : une ambition que le projet de loi échoue à porter | - 11 |
| ▶ Nos recommandations | - 12 |
| | |
| V – LEVER TOUS LES FREINS AUX AMÉNAGEMENTS DE PEINE AU COURS DE L’INCARCÉRATION | - 13 |
| ▶ Le constat : les « sorties sèches » favorisent la récidive et doivent être évitées | - 13 |
| ▶ Nos recommandations | - 13 |
| | |
| VI – LES MESURES DE SURVEILLANCE ET DE RÉTENTION DE SÛRETÉ : UN NON-SENS JURIDIQUE QU’IL CONVIENT DE SUPPRIMER | - 15 |
| ▶ Le constat : des dispositions qui portent atteinte aux principes de la justice | - 15 |
| ▶ Notre recommandation | - 16 |
| | |
| VII – RÉFORMER LA CONDITION CARCÉRALE | - 16 |

I – RÉVISER LES CONDITIONS DE JUGEMENT

► Le constat : des conditions de jugement qui favorisent l'incarcération

Les conditions de jugement ne permettent pas l'individualisation de la peine

Individualiser les peines, autrement dit adapter la sanction aux faits et à la situation de l'auteur dans une perspective notamment de sortie de délinquance (désistance), suppose de prendre le temps de connaître le parcours de l'infracteur, ses ressources et ses problématiques. « Pour être efficace et avoir du sens » soulignait la Chancellerie en 2014, « la peine doit être prononcée en connaissance de cause, le juge doit avoir les moyens de cerner la personnalité du condamné, son environnement et sa situation sociale, ses points faibles (les risques de récidive) et ses points forts (les facteurs favorisant la sortie de délinquance) »¹. Toutefois, en proie à un manque de moyens tel que l'ancien garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, a évoqué une « clochardisation »² de l'institution judiciaire, les parquets recourent de plus en plus, pour des questions de gestion des flux³, aux procédures de jugement rapide, telle la comparution immédiate – emblème d'une justice expéditive⁴ – ou surchargent les audiences des tribunaux correctionnels avec des dizaines d'affaires examinées à la suite, parfois jusqu'à tard dans la nuit.

En comparution immédiate - qui représente plus de 50 000 jugements par an (un nombre en augmentation de 60 % depuis 2001) – le temps d'audience est minimale. Une étude réalisée à Marseille⁵ a montré que moins d'une demi-heure est consacrée à l'examen de l'affaire dont six minutes pour la défense. Les éléments, autres que ceux purement factuels relatifs à la situation familiale, sociale et économique du prévenu⁶ (difficiles à vérifier ou justifier dans le délai imparti) sont issus d'enquêtes sociales rapides réalisées en quelques dizaines de minutes, et parfois transmises en cours d'audience. Le jugement intervient très près des faits (à l'issue de la garde à vue ou quelques jours après), ce qui réduit le temps de préparation de la défense et limite la capacité de prendre du recul sur les faits (pour le tribunal comme pour les personnes jugées). Le cadre et le manque d'informations sur les justiciables ne sont pas propices à envisager d'autres sanctions que la prison. Et, de fait, la comparution immédiate est particulièrement pourvoyeuse d'incarcération : environ sept personnes sur dix jugées en comparution immédiate sont condamnées à de la prison ferme⁷.

Dans les autres modes de poursuites, les informations relatives aux parcours des intéressés restent également rares, parcellaires, voire inexistantes. Et, dans tous les cas, les éléments éventuellement récoltés ne constituent pas une réelle évaluation de nature à éclairer les facteurs de sortie de délinquance et les modalités de suivi pouvant être mis en place en milieu ouvert. En 2016, le rapport annuel du ministère public déplorait le manque de formation des personnels des associations qui réalisent les enquêtes et l'absence de recommandation sur la peine susceptible d'être prononcée. Censées remédier à cela, les procédures d'ajournement du prononcé de la peine⁸ permettant une césure du procès pénal, c'est-à-dire la séparation du temps de discussion sur la culpabilité de celui sur le choix de la peine, pour mener de plus amples investigations sur la situation de l'auteur, ne sont, par ailleurs, guère utilisées. L'engorgement des juridictions pénales, et la volonté de limiter les renvois, dissuadent d'avoir recours à ces procédures, pourtant plus qualitatives, qui impliquent deux audiences pour un même dossier. À défaut de césure, le débat reste le plus souvent cantonné aux questions de preuve et culpabilité, éludant la réflexion sur la peine et la sortie de délinquance. Avec une place donnée à l'emprisonnement toujours plus importante.

1. <http://www.justice.gouv.fr/loi-du-15-aout-2014-12686/lindividualisation-de-la-peine-12688/>

2. La Voix du Nord, *Une justice « en voie de clochardisation »*, 20 avril 2016.

3. Bouvier, J.-C., « Prendre le temps de comprendre la personne jugée », *Dedans Dehors*, n°97, octobre 2017.

4. OIP, Dans le moteur de la machine à incarcérer : les comparutions immédiates, *Dedans Dehors*, n°97, octobre 2017.

5. Azoulay W., Raoult S., « Les comparutions immédiates au Tribunal de Grande Instance de Marseille », *Les Rapports de Recherche de l'ORDCS*, n°8, juillet 2016.

6. Charges financières, études, emploi (activités passées, actuelles), situation familiale, habitation, etc.

7. DACG, *La comparution immédiate : Éléments d'évaluation des pratiques mises en œuvre*, 2012 ; Azoulay W., Raoult S., *op. cit.*, juillet 2016.

8. Procédures d'ajournement avec mise à l'épreuve ou aux fins d'investigations sur la personnalité ou la situation matérielle, familiale et sociale.

Conséquence : une augmentation du nombre de peines de prison

Depuis 2004, le nombre de peines de prison prononcées a augmenté de 21 %. Aujourd'hui, dans plus de la moitié des cas, les délits sont sanctionnés de peines d'emprisonnement (52 %). Vient ensuite l'amende (31,8 %). Les peines de prison sont principalement de courte durée. Dans près de 70 % des cas, elles sont inférieures ou égales à 6 mois. Bien moins désocialisante, mieux centrée sur les facteurs de délinquance et les problématiques auxquelles sont confrontées les personnes, et partant bien plus à même de favoriser la désistance, la probation reste, dans ces conditions de jugement, négligée. La contrainte pénale ne représente que 0,2 % des peines prononcées en matière délictuelle ; le travail d'intérêt général 2,8 %, le sursis avec mise à l'épreuve 8,5 %...

NOS RECOMMANDATIONS

► Consacrer la césure du procès pénal en principe et non plus exception

Le Gouvernement reconnaît, dans l'étude d'impact du projet de loi de programmation pour la justice, la plus-value de la césure du procès pénal, en soulignant que « rendre l'ajournement de la peine systématique » permettrait « aux tribunaux d'avoir des renseignements de qualité sur le prévenu ». Cependant, il en écarte d'emblée le principe pour des questions de moyens. Et, finalement, le texte soumis à l'examen du Parlement se contente d'une modification sémantique symbolique dans l'article relatif à l'ajournement aux fins d'investigations sur la personnalité (article 132-70-1 du Code de procédure pénale) – dont la portée sera nulle sans réduction de la surcharge des audiences correctionnelles. Le projet de loi prévoit que les juridictions pourraient y recourir dès lors que des investigations complémentaires sur la personnalité et la situation de l'auteur de l'infraction leur apparaissent « opportunes » (et non plus « nécessaires » comme les textes le prévoient actuellement) pour permettre le prononcé d'une sanction alternative ou d'un aménagement de peine au stade du jugement (*ab initio*). La formulation ne contenant aucune dimension impérative, elle n'est pas de nature à modifier l'existant. Or, pour sortir de l'impasse, il est impératif que la césure du procès pénal devienne le principe, et non plus l'exception, comme le suggère de nombreux acteurs⁹. Certains pays en ont déjà pris le chemin. En Écosse, une évaluation présententielle est ainsi obligatoire dès lors qu'une peine d'emprisonnement est envisagée vis-à-vis de quelqu'un qui n'a jamais connu l'incarcération ou d'un jeune de moins de 21 ans. Réalisée par des professionnels spécialement formés, et fondée sur les données acquises de la recherche en criminologie et travail social, elle fournit informations, conseils et assistance concernant l'environnement personnel et social de l'auteur de l'infraction, les circonstances et conditions de commission de celle-ci et les possibilités de prises en charge selon les différentes options pénales. Elles encouragent les juridictions à mesurer les avantages des peines alternatives comparées aux peines privatives de liberté. Ce qui fait défaut en France.

9. Syndicat de la magistrature, Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), Syndicat national des directeurs de prison (SNDP), SNEPAP-FSU, CGT-insertion et probation, etc.

► Limiter le champ de la comparution immédiate à défaut de la supprimer

Le projet de loi ne modifie en rien le champ de la comparution immédiate (CI), qui n'a cessé de s'étendre depuis sa création en 1983, au point d'être devenu un mode de jugement habituel dans certaines grandes juridictions et de concerner désormais tous les délits¹⁰. D'abord instaurée pour traiter des affaires de petite délinquance, la CI était limitée, jusqu'en 1986, au cas de flagrance, pour des infractions ne pouvant encourir plus de cinq d'emprisonnement. Si elle a été étendue à cette époque aux enquêtes préliminaires¹¹, son périmètre a été cantonné jusqu'en 1995 aux faits passibles également de cinq ans de prison maximum. Avant de connaître un élargissement continu pour mettre en scène une réponse judiciaire rapide et ferme – mais aveugle : extension aux infractions passibles jusqu'à sept ans d'emprisonnement en 1995 (loi du 8 février), puis dix ans en 2002 (loi du 10 septembre). En cas de récidive légale, des peines jusqu'à vingt ans de prison peuvent être prononcées dans ce cadre impropre à une justice de qualité.

Aussi, à défaut de supprimer cette procédure - véritable « machine à incarcérer » - ou de la réformer en profondeur (ce qui devrait être mené), son périmètre doit être impérativement réduit au champ initial.

II – RÉDUIRE LES POSSIBILITÉS DE RECOURS À LA DÉTENTION PROVISOIRE

► Le constat - Le recours croissant à la détention provisoire : une atteinte à la présomption d'innocence et des risques accrus de condamnation.

Plus de 20 000 personnes sont actuellement incarcérées sans avoir été jugées. Les prévenus représentent près de 30 % de la population détenue. Leur nombre a progressé de plus de 18 % en deux ans. Et la durée moyenne de détention provisoire s'allonge (28 mois en matière criminelle, 7.7 mois dans le cadre d'une instruction pour fait délictuel en 2017, contre respectivement 25.7 mois et 6.3 mois en 2010¹²). La liberté posée comme principe, dans le respect de la présomption d'innocence, est entachée. Autre problème : « la détention provisoire conditionne souvent le prononcé de peines d'emprisonnement ferme »¹³, comme le notaient Bruno Cotte et Julia Minkowski dans le cadre de leur rapport sur les Chantiers de la Justice censé guider la réforme. Comparaitre détenu devant un tribunal augmente, en effet, le risque d'être condamné à de la prison.

Or, le projet de loi délaisse globalement ce pan. S'il systématise l'obligation de diligenter une enquête de personnalité lorsqu'un placement en détention provisoire est requis (ce qui constitue une évolution positive)¹⁴, il ne pose pas de cadre plus restrictif au recours à la détention provisoire comme l'avaient pourtant suggéré Bruno Cotte et Julia Minkowski.

10. A l'exception des délits de presse, des délits politiques et de certaines infractions dont le régime est prévu par une loi spéciale (article 397-6 du Code de procédure pénale).

11. Avec des faits constatés dans le cadre d'enquêtes non contradictoires s'étalant sur plusieurs mois, et pouvant comporter surveillances ou écoutes téléphoniques que le prévenu et son conseil découvrent le jour même du jugement – ce qui met à mal l'exercice des droits de la défense.

12. Chiffres-clés de la Justice.

13. Cotte B., Minkowski J. « Sens et efficacité des peines », Chantiers de la Justice, décembre 2017.

14. Actuellement, l'obligation n'a trait qu'aux jeunes de moins de vingt-et-un ans

NOS RECOMMANDATIONS

► Limiter le champ de la détention provisoire

La possibilité de recourir à la détention provisoire devrait être cantonnée aux cas où la personne encourt une peine supérieure ou égale à cinq ans comme le propose le Syndicat de la magistrature. Avec une limitation de la durée du mandat de dépôt à quatre mois et une réduction des prolongations susceptibles d'être ordonnées. Une réflexion sur les critères permettant de faire exception au principe de liberté avant le procès devrait par ailleurs être conduite – tant leur formulation est extensive. La détention provisoire peut être employée pour « garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice »¹⁵, ce qui peut justifier la privation de liberté de toutes les personnes prévenues en situation d'hébergement précaire et les étrangers – ou encore pour « prévenir [le] renouvellement » de l'infraction, autrement dit toute personne perçue comme récidiviste potentiel, avec une logique de pré-jugement heurtant la présomption d'innocence¹⁶.

► Renforcer les moyens et effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Ici comme pour le développement des peines et mesures en milieu ouvert, l'ambition d'une réduction de la détention provisoire est corrélative d'un renforcement des effectifs et des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) :

► pour que les enquêtes de personnalité réalisées avant une réquisition de placement en détention provisoire soit substantielles, étoffées, vérifiées, et de nature à favoriser le recours à toutes les mesures non privatives de liberté ; et, en premier lieu, le contrôle judiciaire (l'assignation à résidence sous surveillance électronique, forme de détention domiciliaire, ne devant pas prendre le pas sur le contrôle judiciaire)

► pour que les SPIP soient en mesure de construire avec les personnes et de proposer aux magistrats des solutions de mesures alternatives à la détention provisoire, à examiner même en cours de placement en détention (hébergement, activités, prise en charge, etc.).

Or, les recrutements envisagés par le Gouvernement d'ici 2022 (+ 1 500 créations de poste) sont bien insuffisants pour permettre aux agents de renforcer leur intervention au stade pré-sentencielle, qui n'est pour l'heure que résiduelle. Surchargés et accaparés par le suivi des condamnés (avec jusqu'à 120 dossiers à suivre en même temps), les conseillers d'insertion et de probation (CPIP) n'interviennent qu'à la marge avant le jugement. Pour assurer un suivi dans de bonnes conditions, toutes missions confondues, il faudrait atteindre un ratio de 40 dossiers par agent – objectif admis par le Président de la République¹⁷ – ce qui impliquerait *a minima* de doubler leur effectif et donc de créer plus de 3 000 postes.

15. Article 144 du Code de procédure pénale.

16. Voir Anelli L., « Quand la détention remplace la liberté provisoire », *Dedans Dehors*, n°97, octobre 2017.

17. En marche ! Programme Justice.

III – ECHELLE DES PEINES : POUR PLUS DE SENS, DONNER UNE PLUS GRANDE PLACE À LA PROBATION

► Constat : l'échec des courtes peines d'emprisonnement à prévenir la récidive appelle un changement de culture pénale.

De nombreuses études ont pointé le fait que l'emprisonnement augmente les risques de récidive, parce qu'il accroît les facteurs de délinquance recensés. Les fréquentations délinquantes sont favorisées, les personnes détenues sont confortées dans leur « identité de délinquants » par le traitement qui leur est réservé en prison, ce qui vient alimenter un ressentiment envers les institutions. Les difficultés d'insertion socio-professionnelles sont accrues par un séjour en prison : perte d'emploi, accès à l'emploi plus difficile du fait d'un « trou » dans le CV, interruption des minima sociaux, perte de logement. Les difficultés conjugales sont également accrues : une union sur trois se termine dans la première année de l'incarcération.

Ainsi, le risque de récidive est très élevé après une incarcération : 59 % des personnes condamnées à une peine de prison ferme sont recondamnées dans les cinq ans¹⁸. Le ministère de la Justice lui-même soulevait en 2014 que « la récidive est toujours moindre après des sanctions non carcérales ». Pour ces raisons, le Conseil de l'Europe préconise de privilégier les sanctions alternatives et de développer la probation, qu'il définit comme « toute une série d'activités et d'intervention, 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 » (Règles relative à la probation, janvier 2010).

Or, pour la rendre lisible et lui donner du poids, il faut inscrire la probation dans l'échelle des peines. Et lui donner une place à part entière, détachée de l'emprisonnement. C'est le sens aussi des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. La probation doit être érigée « en tant que sanction indépendante imposée sans que soit prononcée une peine d'emprisonnement »¹⁹.

NOS RECOMMANDATIONS

► Réinstaurer la probation dans l'échelle des peines

En supprimant la contrainte pénale de l'échelle des peines correctionnelles (à l'article 131-3 du Code de procédure pénale), et en organisant la fusion de la contrainte pénale et du sursis avec mise à l'épreuve (SME) autour de la référence au sursis (avec comme appellation « sursis probatoire »), le projet de loi marque un retour en arrière. La probation est ramenée au rang de modalité d'exécution d'une peine d'emprisonnement. Ce qui la prive d'une assise propre, et ne permet en rien de sortir de la centralité de la prison – pourtant au cœur de l'impasse actuelle. Avec un tel dispositif, la probation reste perçue non comme une peine autonome, mais comme une faveur, ce qui entache irrémédiablement sa crédibilité.

Pour l'asseoir dans l'échelle des peines, elle doit être érigée en peine principale et maximale pour toute une série de délits. A commencer par les moins graves.

Par ailleurs, elle ne doit pas être appréhendée comme une série d'obligations et d'interdictions pouvant être imposées en milieu libre, quand sa plus-value réside principalement dans le suivi et l'assistance pour réduire, en concertation avec la personne, les facteurs qui concourent à la commission d'infraction. En effet, un suivi mettant principalement l'accent sur le respect des obligations génère des taux de récidive plus importants que lorsque les personnels de probation privilégient de passer du temps avec les personnes qu'elles suivent à aborder leurs problèmes et tenter d'y répondre²⁰.

18. Kensey A., Benaouda A., « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, DAP, mai 2011.

19. Recommandation Rec (2000) 22 du Comité des ministres aux Etats membres concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, 29 novembre 2000.

20. Notamment : Bonta J., Ruggie T., Scott, T., Yessine A.K., "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.

► Renforcer les moyens alloués au milieu ouvert

Dans la même logique, la crédibilité de la probation comme alternative à la prison ne sera pas renforcée par une terminologie sécuritaire, mais par un renforcement des moyens alloués aux peines et mesures exécutées en milieu ouvert, une diminution drastique du nombre de personnes suivies par conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation et une réelle amélioration des possibilités et méthodes d'intervention.

► Supprimer la détention à domicile sous surveillance électronique de l'échelle des peines

En plus de supprimer la contrainte pénale de l'échelle des peines correctionnelles, le projet de loi insère à sa place la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). Le placement sous surveillance électronique, qui n'était jusque-là qu'une mesure d'aménagement de peine d'emprisonnement, est ainsi érigé en peine principale. Le choix de mettre en avant cette mesure plutôt qu'une autre²¹ est un mauvais signal. Sous prétexte de donner des gages de fermeté, cette perspective risque d'accroître et de banaliser le contrôle et la contrainte en milieu libre, et d'obérer des parcours de réinsertion. D'autant que la notion de probation – au sens du Conseil de l'Europe – est absente de la définition de la DDSE. Celle-ci est défini comme une assignation à résidence – « la prison chez soi » - en dehors de temps d'activités, le cas échéant, autorisés (exercice d'une activité professionnelle, d'une formation, recherche d'emploi, suivi médical, etc.), à respecter sous peine d'être envoyé en prison. Pire, la DDSE est conçue comme pouvant être exempte d'un accompagnement par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. La juridiction pourra « décider que le condamné bénéficiera de mesures d'aide ayant pour objet de seconder ses efforts en vue de son reclassement social ». Autrement dit, elle pourra aussi l'écarter, la mesure se résumant alors à l'imposition de mesures coercitives. Autre non-sens en termes de prévention de la récidive, aussi évocateur de l'absence de contenu que le Gouvernement est prêt à lui donner : la DDSE pourra être prononcée pour une durée minimale de quinze jours – un temps insuffisant pour initier un suivi, mais suffisamment long pour que le non-respect d'une obligation ou interdiction, potentiellement mal comprise, se produise et soit susceptible d'entraîner une incarcération pour la durée de la peine restant à subir.

Par ailleurs, comme le rappelle le Sénat (qui a entendu supprimer cette disposition), un tel enfermement « presque auto-subi » est difficile à supporter « au-delà de quatre ou six mois »²² - d'autant plus s'il a été prononcé sans réelle évaluation préalable de la situation du condamné et s'avère mal adapté. Le risque est ainsi réel, avec une banalisation de la surveillance électronique, de générer de multiples incidents d'exécution de peine (tel un manque de respect des horaires), moins révélateurs d'une persistance dans un schéma délinquant que du caractère inapproprié de la mesure ou de la difficulté à la subir, mais de nature à provoquer, voire même accroître, les incarcérations pour de courtes durées.

Autre élément alarmant : le texte n'évoque pas la situation où la DDSE serait impossible à mettre à exécution, voire poursuivre, pour des raisons non imputables au condamné (perte du logement par exemple, chômage technique, licenciement économique). Le changement de conditions devra-t-il être interprété comme un non-respect des obligations ? Le juge d'application de peines n'aura dans ce cas, d'après le projet de loi, que deux possibilités : limiter les autorisations d'absence ou ordonner l'emprisonnement pour la durée de la peine restant à exécuter. La sanction de DDSE serait ainsi soit durcie, soit transformée en placement en détention, pour des raisons indépendantes du comportement du condamné.

Enfin, il est à noter que, loin de favoriser une meilleure lisibilité des peines, le maintien de la surveillance électronique en modalité d'aménagement de peine pouvant être prononcé au stade du jugement (*ab initio*), et en lui donnant une dénomination équivalente (la détention à domicile), accroît indéniablement la confusion. De sorte que l'évolution n'est source ni de simplification de l'architecture des peines, ni de pertinence en termes de désistance. La surveillance électronique ne devrait être envisagée qu'en modalité d'aménagement de peine, voire en mesure pouvant assortir une peine de probation si cela s'avère adapté, après évaluation de la situation de l'intéressé.

21. Comme le placement à l'extérieur qui, associé au suivi des CPIP, permet un accompagnement socio-professionnel individualisé, tout en offrant une solution d'hébergement aux publics les plus désocialisés.

22. Rapport n° 11 (2018-2019) de MM. [François-Noël BUFFET](#) et [Yves DÉTRAIGNE](#), fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, Sénat, 3 octobre 2018.

IV. COURTES PEINES DE PRISON : FAVORISER LES PEINES ET MESURES NON CARCÉRALES

► **Constat : réduire les courtes peines de prison : une ambition que le projet de loi échoue à porter.**

Un principe « prison dernier recours » déjà posé par le cadre légal existant

Depuis 1994, le Code pénal invite les juridictions à privilégier les peines alternatives à l'emprisonnement lorsqu'il s'agit de délits. La loi du 15 août 2014 a d'ailleurs renforcé ce principe, dans une perspective de prévention de la récidive. L'article 132-19 du Code pénal prévoit « qu'en matière correctionnelle, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute sanction est manifestement inadéquate ». Il ajoute, que dans ce cas, c'est-à-dire si une peine de prison ferme est envisagée, celle-ci doit « si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle », faire l'objet d'une mesure d'aménagement de peine (semi-liberté, placement à l'extérieur ou surveillance électronique). Les juridictions doivent « spécialement motiver » leur décision²³ si elles n'y recourent pas.

Le cadre fixé est clair. Face à un délit, en principe, les magistrats doivent d'abord penser alternative à la prison en terme de sanction, ensuite aménagements d'une peine d'emprisonnement, puis les écarter – en le justifiant – avant de pouvoir prononcer une peine d'emprisonnement ferme.

Un projet de loi qui dévoie ce principe et réduit le champ des aménagements de peine.

Censé combattre une approche trop prison-centrée, le projet de loi n'apporte aucune incitation supplémentaire à limiter le recours à l'incarcération. A l'inverse, les modifications souhaitées de l'article 132-19 encouragent un raisonnement consistant d'abord à se demander combien de temps de détention mérite les faits commis, avant de réfléchir à la possibilité d'une alternative ou d'un aménagement de peine de prison. Selon ces dispositions, si les magistrats envisagent un mois ou moins de prison, ils doivent s'astreindre à y substituer une peine alternative. Jusqu'à six mois, ils doivent privilégier l'aménagement de peine « sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné » ; au-delà, l'aménagement est facultatif. Ils peuvent le prononcer « si la situation ou la personnalité du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle ». En fait, toute l'architecture proposée repose sur une logique de conversion qui dévoie les principes qui étaient posés par l'article 132-19 du Code pénal.

Par ailleurs, le projet de loi revient sur les dispositions prévoyant, pour les peines inférieures ou égales à deux ans d'emprisonnement (un an en cas de récidive légale), non aménagées au stade du jugement, un renvoi de principe devant le juge de l'application des peines aux fins d'étudier, à l'aune d'éléments supplémentaires, la possibilité d'aménagements de peine (article 723-15 du Code de procédure pénale). Le texte supprime cette possibilité pour les peines supérieures à un an. Et accroît la faculté pour les juridictions de jugement d'y faire obstacle, vis-à-vis des peines comprises entre six mois et un an, par l'introduction d'une nouvelle mesure : le mandat de dépôt différé.

Enfin, il est particulièrement regrettable que la réforme emporte une redéfinition juridique des mesures d'aménagement de peine, sous une forme uniquement sécuritaire axée sur la coercition, sans mise en exergue de la plus-value de la probation : les méthodes d'intervention et l'accompagnement, tenant compte des aspirations des personnes, en vue d'agir sur les facteurs qui concourent à la commission d'infraction. Là encore les aides ayant « pour objet de seconder les efforts du condamné en vue de son reclassement social » sont inscrites comme facultatives, à la discrétion de la juridiction de jugement (article 45 du projet de loi).

23. Au regard des « faits de l'espèce », de la « personnalité » de l'auteur, ou de sa « situation matérielle, familiale et sociale ».

NOS RECOMMANDATIONS

► **Maintenir les principes posés par l'actuel article 132-9 du code pénal**

Pour sortir d'un réflexe carcéral, il est essentiel de ne pas s'enfermer dans une logique de conversion d'une peine d'emprisonnement mais de privilégier une logique qui prendrait comme point de référence les peines et sanctions en milieu ouvert.

► **Supprimer le mandat de dépôt différé**

Ce dispositif, voué à laisser quelques jours ou quelques semaines entre le prononcé de la peine et l'incarcération, au lieu d'un placement en détention immédiat dès le jugement (mandat de dépôt classique), bloque tout examen d'un aménagement de peine avant l'incarcération et entraînera forcément une hausse des incarcérations : la prise de corps se passera en coulisses et les magistrats ne seront plus confrontés aux conséquences directes de leurs décisions. L'introduction du mandat de dépôt différé entraînera, selon l'étude d'impact produite par le Gouvernement (qui n'explicite pas son mode de calcul) une augmentation de 1 700 détenus par rapport au nombre actuel.

► **Renoncer à l'abaissement des seuils d'accès aux aménagements de peine devant le juge de l'application des peines avant l'incarcération**

L'abaissement de deux à un an du seuil d'accès aux aménagements de peine avant l'incarcération provoquera, lui aussi, une hausse du nombre d'incarcération. Le gouvernement estime ce nombre à au moins 500 détenus. Le bilan risque, en réalité, d'être beaucoup plus lourd, ne serait-ce que parce que les juges sont comptables de leur jurisprudence. Habités à prononcer de courtes peines d'emprisonnement, dans une approche déréalisée des conditions de détention, ils poursuivront leurs pratiques. Le Syndicat national des directeurs de prison (SNDP) estime, pour sa part, que ces dispositions sont de nature à se traduire à bref délai par 8 000 incarcérations en plus.

► **Renoncer au programme de construction de prisons**

Le programme de construction de prisons associé à la réforme (7 000 nouvelles places construites d'ici 2022, 8 000 autres lancées) , signe l'anticipation de l'échec de celle-ci, autant que l'absence de volonté réelle de mettre un terme à ces formes de sanctions délébiles. Surtout qu'une part non négligeable de ces places (2 000) a vocation à accueillir, selon le Gouvernement, « des condamnés à des peines de moins d'un an »²⁴ (SAS). Ce qui ne manquera pas de créer un appel d'air pour des courtes peines pourtant décrites comme « n'empêch[ant] pas la récidive » et « très désocialisantes »²⁵ .

Notons à ce titre la part d'ores et déjà alarmante de personnes incarcérées pour de courtes peines actuellement. 10 700 personnes sont détenues à ce titre dans des conditions déplorables. S'y ajoutent 8 900 personnes détenues pour des peines comprises entre six mois et un an. Elles représentent 19 600 personnes – soit un nombre supérieur à celui des détenus dits « en surnombre » en maisons d'arrêt (10 700). Construire ne serait pas nécessaire si le Gouvernement entendait réellement avoir une action décisive sur ce point.

24. Ministère de la Justice, plan pénitentiaire, 12 septembre 2018.

25. *Ibid.*

V - LEVER TOUS LES FREINS AUX AMÉNAGEMENTS DE PEINE AU COURS DE L'INCARCÉRATION

► Constat : les « sorties sèches » favorisent la récidive et doivent être évitées

Toutes les études attestent que les personnes libérées en fin de peine sans aménagement ont tendance à plus récidiver que celles bénéficiant d'une sortie anticipée encadrée. Présidente du jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, la magistrate Nicole Maestracci l'a rappelé en 2013 : « le risque de récidive est 1,6 fois plus grand pour les personnes qui sortent de prison, en fin de peine, sans suivi, plutôt qu'en libération conditionnelle. C'est une donnée indiscutable »²⁶.

Créée en 2014, la libération sous contrainte (LSC) qui était censée, selon ses promoteurs, mettre un terme à cette situation, en posant le principe d'un rendez-vous judiciaire aux deux-tiers de peine pour examiner les possibilités d'aménagement de peine²⁷ vis-à-vis des condamnés à cinq ans ou moins de prison s'est, en réalité, révélée un échec. Seules 320 LSC environ sont accordées en moyenne chaque mois. Quand parallèlement on déplore 5 500 « sorties sèches ». Le dispositif s'est même accompagné d'une diminution des aménagements prononcés dans le cadre de la procédure d'octroi classique, c'est-à-dire avec l'obligation de présenter un projet construit, à partir de la mi-peine.

NOS RECOMMANDATIONS

► Créer un système de libération conditionnelle d'office

Les modifications apportées par le projet de loi, et de manière générale le peu de moyens consacrés au développement de ces mesures, ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Le texte renforce certes l'incitation : l'octroi d'une LSC est posé en principe. Et le juge de l'application des peines ne peut s'y opposer que par décision spécialement motivée. Toutefois, les critères permettant de justifier un refus sont tellement larges (le risque d'une éventuelle commission de nouvelles infractions peut suffire) qu'il y a fort à craindre que les pratiques n'évoluent pas ou peu. Dans son étude d'impact, le Gouvernement ne mise d'ailleurs que sur effet très limité – et incertain. La réforme « pourrait conduire à une augmentation estimée à 650 LSC ». Soit tout juste « le double d'aujourd'hui ». Ce qui laisse encore comme perspective plus de 5 000 « sorties sèches » par mois...

Pour rompre avec ces modes de sortie, non préparés, qui laissent les personnes face à elles-mêmes dans des situations personnelles, sociales et économiques dégradées par l'incarcération, il est indispensable d'aller plus loin et d'instaurer un système de libération conditionnelle d'office, à l'instar de celui mis en place en Suède ou au Pays-Bas, où la sortie encadrée est conçue comme un processus inhérent à l'exécution de la peine de prison.

► Alléger le cadre procédural d'examen des demandes de libération conditionnelle des longues peines

Les lois des 25 février 2008 et 10 août 2011 ont introduit une procédure spécifique d'examen des demandes de libération conditionnelle des condamnés à la réclusion à la perpétuité ; puis, pour toutes les personnes condamnées en raison d'une infraction susceptible d'encourir le prononcé d'une peine complémentaire de suivi socio-judiciaire et celles condamnées à une peine d'au moins dix ans de prison pour une infraction susceptible d'encourir le prononcé d'une rétention de sûreté (article 730-2 du Code de procédure pénale). Pour tous ces publics, de multiples avis et expertises sont requis, qui entraînent des lourdeurs procédurales telles qu'il est devenu impossible d'examiner les demandes dans un délai raisonnable. Souvent plus d'une année s'écoule entre la demande et son examen, si bien que soit la demande est déposée avant la finalisation du projet et le dossier examiné présente des carences, soit le projet s'écroule durant ce laps de temps (les promesses d'embauche ou d'hébergement ne tiennent pas). Le nombre de mesures accordées ne cesse ainsi de chuter.

26. *Le Monde*, «Les alternatives à la prison protègent de la récidive», 20 février 2013.

27. Libération conditionnelle, semi-liberté, placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique.

Le projet de loi supprime à juste titre l'avis obligatoire de la Commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CPMS), qui s'ajoute à celui du Centre national d'évaluation (CNE), et n'apporte guère de plus-value, tout en alourdissant la procédure. Cependant, il n'apporte pas plus de souplesse dans la procédure en dépit des recommandations de Bruno Cotte, président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans son rapport sur la refonte des droits des peines remis à la Chancellerie, en décembre 2015. Dans ce rapport, il suggère de laisser le soin aux juridictions d'application des peines d'apprécier, sauf pour les cas de réclusion à perpétuité, si l'évaluation pluridisciplinaire du CNE leur apparaît nécessaire pour éclairer leurs décisions. Une préconisation suivie d'une seconde émise dans le cadre des Chantiers de la Justice en 2017 : ouvrir la possibilité de convertir une réclusion à perpétuité en peine de trente ans afin de tenir compte des évolutions des condamnés. Ces recommandations devraient être reprises et intégrées dans le projet de réforme de la justice.

► Supprimer la période de sûreté automatique

Pour permettre aux longues peines de s'inscrire plus tôt dans un parcours d'exécution de peine et de s'engager dans un dispositif de réinsertion, il convient aussi de mettre fin à la période de sûreté 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 dix ans pour un grand nombre d'infractions, la période de sûreté automatique contrevient au principe d'individualisation des peines au stade du prononcé, comme au stade de l'exécution. Puisqu'elle empêche, sans aucune évaluation, toute mesure d'aménagement de peine, réduction de peine ou permission de sortir pendant des durées pouvant atteindre jusqu'à dix-huit ans.

Ni énoncée au moment du verdict, ni mentionnée dans l'arrêt de condamnation, cette peine accessoire – dont le condamné n'a souvent connaissance que lorsqu'il présente sa première demande de permission de sortir – a divers effets préjudiciables. Elle génère une grande incompréhension de la part 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 se sentent flouées et 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. Tels des syndromes de « régression psychologique vers l'infantilisme », d' « instabilité émotionnelle (changements d'humeur et phénomènes agressifs inattendus) », « des réactions psychosomatiques (somatisation de la détresse psychologique) » ou encore « de la passivité et de l'apathie (perte d'initiative, dépendance totale à l'institution) »²⁸. Or, tous ces effets peu propices à la réinsertion sont favorisés par des échéances très lointaines et l'absence de perspective. Comme le souligne un ancien conseiller d'insertion et de probation à la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré, lorsqu'on ne peut se projeter, « il devient difficile de se maintenir dans une dynamique personnelle, de ne pas se dégrader, notamment au niveau psychologique »²⁹.

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 mettre en place une libération conditionnelle alors qu'il est aujourd'hui établi que cette mesure figure parmi « les plus efficaces et les plus constructives pour prévenir la récidive » (Conseil de l'Europe, Rec(2003)22). 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 »³⁰.

28. Snacken S. *Prisons en Europe. Pour un pénologie critique et humaniste*, Larcier, 2011. Voir aussi Liebling, S Maruna S., *The effects of imprisonment*, Willan Publishing, 2005.

29. Lechon L., « Lutter contre la sur-adaptation carcéral », *Dedans Dehors*, n°82, décembre 2013.

30. Bouvier J-C., « Cesser d'occulter le débat sur les longues peines », *Dedans Dehors*, n°82, décembre 2013.

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. Le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive s'est également prononcé en ce sens. Supprimer l'automatisme de la période de sûreté, pour ne laisser subsister que la possibilité de la prononcer en peine complémentaire au stade du jugement, s'avère en effet indispensable pour respecter le principe d'individualisation des peines. Dans son rapport de décembre 2015 sur la refonte du droit des peines, Bruno Cotte s'est aussi prononcé en faveur de la suppression de ce mécanisme : « il convient que la période de sûreté perde à l'avenir son caractère automatique ». Il a, en outre, suggéré de limiter de la période de sûreté facultative (peine complémentaire) aux peines supérieures ou égales à dix ans de réclusion. Une position réitérée, fin 2017, dans le cadre des Chantiers de la justice, et du rapport sur « le sens et l'efficacité des peines ».

VI - LES MESURES DE SURVEILLANCE ET DE RÉTENTION DE SÛRETÉ : UN NON-SENS JURIDIQUE QU'IL CONVIENT DE SUPPRIMER

► Constat : des dispositions qui portent atteinte aux principes de la justice

L'introduction des mesures de surveillance et de rétention de sûreté a 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 sur la présomption d'infraction future, soit d'une notion de dangerosité – purement « émotionnelle » et « dénuée de fondement scientifique »³¹.

Un tel concept, ainsi que l'a souligné le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, ne peut être « placé au cœur d'un dispositif juridique » 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. En effet, ces dispositions portent gravement atteinte aux principes mêmes de la justice et du droit républicain, dont le fondement repose sur l'assertion: « Pas de détention sans infraction »³².

D'autant que la législation française 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.

Enfin, l'avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) du 6 février 2014 sur la mise en œuvre de la rétention de sûreté montre 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 ».

31. Bishop N., ancien chef de recherches à l'Administration pénitentiaire et probationnaire suédoise, expert scientifique auprès du Conseil de l'Europe, Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté, 7 février 2008.

32. Robert Badinter, Sénat, séance du 30 janvier 2008.

NOTRE RECOMMANDATION

► Supprimer la surveillance et la rétention de sûreté

Dans un second avis du 5 octobre 2015, le CGLPL s'est prononcé pour la suppression de ce dispositif. Une position soutenue par Bruno Cotte, dans son rapport sur la refonte du droit des peines, de décembre 2015. Et réitérée là encore, fin 2017, dans le cadre des Chantiers pour la Justice. Le rapport rappelant que ces mesures « posent de réels problèmes au regard des dispositions de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme » et que « la question de leur maintien dans le corpus législatif actuel » ne peut être « éludée ». Ces recommandations devraient être reprises et intégrées dans le projet de réforme de la justice.

VII – RÉFORMER LA CONDITION CARCÉRALE

Enfin, prévenir la récidive et préserver la dignité des personnes incarcérées, c'est aussi reconnaître pleinement et entièrement leurs droits fondamentaux. Il ne peut être fait l'économie d'une réforme de la condition carcérale, comme l'avait souligné le jury de la conférence de consensus dans son rapport.

Les prisons françaises restent en effet régies par une logique archaïque de bannissement et de châtement : sécurité assurée sous un mode coercitif faisant l'impasse sur le dialogue et la prévention des incidents, absence de droit d'expression, limitation des contacts avec les autres détenus et le personnel, confinement en cellule l'essentiel de la journée pour une majorité de détenus, perte de toute intimité (promiscuité et contrôle des moindres faits et gestes), interdiction des relations sexuelles (sauf pour la minorité d'établissements pourvus d'unités de vie familiale ou de parloirs familiaux), travail sous-payé et peu qualifiant... Les conditions de survie en milieu carcéral sont antinomiques avec la prise de conscience, la sociabilisation et l'acquisition de compétences. La condition de détenu exclut davantage de la communauté et du droit commun et favorise la survenance d'effets psychosociaux négatifs. Autant d'effets nocifs qui favorisent la récidive.

Ainsi, l'OIP appelle à normaliser la prison française dans le sens des principes préconisés par le Conseil de l'Europe. Et invite la représentation nationale à porter ces préconisations dans le débat public :

- revoir le modèle de sécurité pénitentiaire, en passant d'une logique purement coercitive à une approche qualitative basée sur la médiation, la mobilisation des compétences des détenus et leur responsabilisation ;
- faire du régime « ouvert » de détention la norme, avec l'ouverture des portes des cellules en journée et la possibilité de circuler dans sa zone de détention ;
- repenser la journée de prison à partir d'un programme d'activités, d'éducation, de travail, de soins et de préparation à la sortie adapté à chaque détenu et élaboré avec lui en tenant compte de ses aspirations ;
- 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 ;
- garantir aux détenus des moyens convenables de subsistance par leur intégration à l'ensemble des dispositifs de cohésion sociale (RSA, allocations chômage, etc.) ;

- ▶ créer un statut juridique du travailleur détenu fondé sur la législation sociale (contrat de travail, respect des règles de rémunération, de la médecine du travail, etc.), comme s'y est engagé le Président de la République le 6 mars 2018 lors de son discours à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) ;
- ▶ consacrer le droit à être incarcéré dans un établissement à proximité de sa famille et mettre en place, à défaut, un système d'aides financières pour permettre aux familles dont les ressources sont modestes de se rendre au parloir ;
 - ▶ généraliser l'implantation de parloirs garantissant l'intimité (UVF, parloirs familiaux) ;
 - ▶ limiter le contrôle des correspondances et des échanges téléphoniques aux cas où il y aurait des raisons de suspecter une mise en jeu de la sécurité ou la commission d'une infraction ;
 - ▶ élargir les possibilités de contacts avec l'extérieur et de préparation de la sortie en permettant un accès encadré à Internet et aux messageries électroniques ;
 - ▶ confier la responsabilité de la prévention du suicide au ministère de la Santé ;
 - ▶ supprimer la possibilité de recourir aux entraves et aux chaînes d'accompagnement lors des extractions médicales et mieux encadrer les modalités de recours au port des menottes ;
 - ▶ supprimer la sanction de placement au quartier disciplinaire, hautement suicidogène et archaïque. Placer le confinement en cellule en sanction disciplinaire maximale et privilégier les approches de médiation et réparation.
- ▶ supprimer la pratique des fouilles à nu conformément aux recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et les remplacer par d'autres moyens de détection des objets ou substances dangereuses.