

Le *sens* de la peine

RAPPORTEUR.ES
Alain Dru et Danièle Jourdain-Menninger

2023-022
NOR : CESL1100022X
Mercredi 12 juillet 2023

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 13 septembre 2023

Le sens de la peine

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission permanente des
affaires sociales et de la santé

Rapporteur et rapporteuses
Alain Dru et Danièle Jourdain Menninger

Le Bureau a confié à la commission des
affaires sociales et de la santé la préparation
d'un avis *Le sens de la peine*.
La commission des affaires sociales et de la
santé, présidée par Mme Angeline Barth a
désigné M. Alain Dru et Mme Danièle
Jourdain Menninger comme rapporteurs.

sommaire

Synthèse	4
Introduction	10
I - UN CONSTAT QUI INQUIETE ET NE CHANGE PAS	16
A. La chaîne pénale reproduit les inégalités et donne peu de chance à la réinsertion	19
B. Le coût de la justice : quels moyens pour quelles priorités ?	27
C. L'activité législative est intense mais ne donne pas de ligne claire	32
D. La justice n'est pas imperméable à une certaine forme de pression sociale	34
E. Alternatives et aménagements : des évolutions décevantes, des chiffres en trompe-l'œil	35
II - LES PRECONISATIONS DU CESE	40
A. Un préalable : s'engager résolument dans une programmation effective d'évaluation des politiques conduites jusqu'alors et réorienter les moyens	42
B. La peine n'a pas de sens quand elle n'est pas comprise par les personnes condamnées, par les victimes, par la société	52
C. La peine n'a pas de sens quand ses conditions d'exécution ne sont pas dignes	60
D. La peine n'a pas de sens quand elle n'est ni individualisée, ni adaptée à la situation de la personne et à son évolution	66
Déclarations des groupes	76
Scrutin	90
Annexes	92

synthèse

La prison « *désocialise, déresponsabilise, crée de multiples ruptures ou exacerbe celles qui existent déjà* ». Tel était le constat que faisait le CESE dans un avis de 2019, avant d'identifier huit priorités pour lever les obstacles à la réinsertion des détenus¹. Quatre ans après, les évolutions ne sont pas favorables et la surpopulation carcérale bat régulièrement de nouveaux records. Cette évolution est d'autant plus décevante que l'objectif de renforcer la place donnée aux alternatives à la détention est réaffirmé dans les lois successives. Le CESE a donc jugé nécessaire de se saisir de nouveau du sujet. Mais il le fait avec une perspective différente : la justice est au croisement d'attentes diverses et contradictoires, en fonction des parties prenantes, et on ne peut faire l'économie d'un débat plus approfondi sur ce que la société attend de la peine, qu'il s'agisse des victimes, des personnes condamnées ou de la société en général.

La première partie de l'avis confirme l'aggravation du constat déjà dressé en 2019 : une surreprésentation en détention d'hommes jeunes, en situation précaire, en mauvaise santé. Mais le CESE centre cette fois son analyse sur les « parcours de peine », ce qui le conduit à pointer plusieurs réalités :

- la chaîne pénale reproduit les inégalités et donne peu de chance à la réinsertion. La précarité augmente le risque d'incarcération. Les comportements addictifs sont particulièrement fréquents.

¹ CESE, 26 novembre 2019, La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes (rapporteur : Antoine Dulin)

Les fragilités à l'entrée en détention, notamment en santé mentale, sont aggravées par les ruptures de soins et par les conditions de vie dégradées en prison. A la sortie de détention, les vulnérabilités sont encore plus fortes, ce qui renforce les risques de récidive ;

- si le budget du ministère de la justice augmente, l'administration pénitentiaire reste le premier poste de dépenses. Et les sommes considérables investies dans la construction de nouvelles places de prison sont sans commune mesure avec les budgets bien trop faibles consacrés à la prévention de la délinquance, à la réinsertion, aux alternatives à la détention et aux aménagements de peine ;
- la contradiction est forte entre, d'un côté, la place donnée aux alternatives à la détention dans les lois et dans les discours et, de l'autre, la création permanente de nouvelles infractions sanctionnées par des peines de prisons et la centralité persistante de la détention dans les décisions des tribunaux correctionnels. La détention reste, *de facto*, le choix « le moins risqué » et la façon la plus immédiate de répondre à l'attente de réprobation sociale. Le recours au travail d'intérêt général et au placement extérieur n'atteint pas les niveaux escomptés. Le seul changement notable concerne la surveillance électronique, en forte hausse. Reste que, sans accompagnement, elle n'a guère d'intérêt du point de vue de la réinsertion.

LES PRÉCONISATIONS DU CESE

Elles partent d'un préalable : il faut mettre fin à la « surenchère pénale », évaluer les effets économiques et sociaux des politiques pénales conduites jusqu'à présent, réorienter les budgets de la justice vers le fonctionnement des

juridictions et mettre de nouveaux moyens à la disposition des magistrates et magistrats.

Au-delà, elles s'organisent autour de trois priorités :

- la compréhension de la peine par les victimes, par les personnes condamnées, par la société. Mal connus, la justice pénale et certains de ses principes (la présomption d'innocence, l'irresponsabilité pénale en cas de troubles mentaux, la prescription...) sont à l'origine de malentendus. Les victimes doivent être mieux accompagnées, le plus en amont possible et à chaque étape ;
- la dignité de la peine, à travers notamment une limitation des recours à la détention provisoire, la création d'une peine de probation autonome (déconnectée de la prison), l'organisation d'une régulation carcérale « à la sortie ». Une telle régulation n'empêche nullement de nouvelles condamnations : elle implique qu'au-delà d'un certain seuil d'occupation des établissements, une nouvelle entrée en prison impose l'identification, par les autorités judiciaires et les services pénitentiaires et de la réinsertion, de solutions pour libérer une place dans les établissements ;
- l'individualisation de la peine: il s'agit de donner à la justice les moyens de décider de la peine la plus efficace pour lutter contre la récidive et permettre la réinsertion, en ayant accès à des informations concrètes, précises et plus complètes sur la situation de la personne.

UN PRÉALABLE : S'ENGAGER
RÉSOLUMENT DANS UNE
PROGRAMMATION EFFECTIVE
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES
CONDUITES JUSQU'ALORS ET
RÉORIENTER LES MOYENS

PRÉCONISATION #1

Évaluer les effets économiques et sociaux des politiques pénales et faire réaliser, par les laboratoires universitaires spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques, un bilan systématique des réformes de la procédure, de la création d'incriminations nouvelles ou de l'alourdissement du quantum de peine.

PRÉCONISATION #2

Faire réaliser régulièrement, par le Parlement, une revue générale des délits et des peines, pour analyser leur utilité et leur réalité, réduire le nombre de délits sanctionnés par de courtes peines de prison et assurer une logique d'ensemble.

PRÉCONISATION #3

Pour que le choix de la peine ne soit pas soumis à des considérations de temps ou de moyens (humains ou financiers), renforcer le budget de la justice et le réorienter vers deux priorités : le fonctionnement des juridictions et une attention plus grande à la situation des personnes mises en cause et des victimes.

LA PEINE N'A PAS DE SENS
QUAND ELLE N'EST PAS
COMPRISE PAR LES PERSONNES
CONDAMNÉES, PAR LES
VICTIMES, PAR LA SOCIÉTÉ

PRÉCONISATION #4

Systématiser l'enseignement dès l'école des grands principes de la justice et de son organisation dans une société démocratique, en développant par exemple les visites de tribunaux et les rencontres avec des personnes qui font et qui rendent la justice.

PRÉCONISATION #5

Mieux accompagner les victimes en agissant dans deux directions :

- parvenir à une motivation complète et circonstanciée des décisions ;
- donner les moyens à France Victimes de remplir sa mission de service public au service des victimes, de les informer, les accompagner et les soutenir, le plus en amont possible et à chaque étape, et de s'assurer que les implications de la peine prononcée ou de la décision prise ont été bien comprises.

PRÉCONISATION #6

Permettre systématiquement aux victimes, notamment de violences intrafamiliales, d'entrer dans un processus d'accompagnement global articulant les décisions pénales et les mesures civiles. Pour cela, généraliser le « pack nouveau départ » et y inclure toutes les dimensions de l'accompagnement et les exigences de la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant.

PRÉCONISATION #7

Elargir les possibilités de recours à la conciliation et à la médiation, tout en veillant à ne pas en faire des choix par défaut liés au manque de moyens des juridictions. Renforcer les moyens de la réparation et de la justice restaurative.

PRÉCONISATION #8

Accélérer les procédures d'indemnisation des victimes et encourager le prononcé de peines complémentaires, de saisies confiscatrices de biens, y compris à l'étranger.

LA PEINE N'A PAS DE SENS QUAND SES CONDITIONS D'EXECUTION NE SONT PAS DIGNES

PRÉCONISATION #9

Définir une politique globale de réduction de la détention provisoire en plusieurs axes :

- une contraventionnalisation de certains délits ;
- une limitation de sa durée, dans le respect de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- une motivation renforcée, en particulier sur ce qui rendrait les autres solutions moins efficaces.

PRÉCONISATION #10

Recourir plus largement à l'accompagnement socio-éducatif dans le cadre du contrôle judiciaire, y compris en cas de surveillance électronique.

PRÉCONISATION #11

Adopter dans le ressort de chaque tribunal judiciaire et dans le cadre d'un processus coordonné par les cours d'appel, une convention associant les autorités judiciaires, pénitentiaires, d'insertion et de probation prévoyant, à partir d'un certain seuil d'occupation,

l'identification de solutions de sortie (recensement des personnes susceptibles de faire l'objet d'une libération anticipée : libération sous contrainte, réductions supplémentaires de peine, conversion du reliquat de peine ...).

PRÉCONISATION #12

Instaurer une nouvelle peine de probation autonome, s'inspirant de la contrainte pénale, mais sans lien avec l'emprisonnement, soumettant la personne condamnée à des obligations adaptées à sa situation et en lien avec le dommage qu'elle a causé.

LA PEINE N'A PAS DE SENS QUAND ELLE N'EST NI INDIVIDUALISÉE, NI ADAPTÉE À LA SITUATION DE LA PERSONNE ET À SON ÉVOLUTION

PRÉCONISATION #13

Généraliser et consolider la prise en charge socio-éducative et le suivi psychologique des auteurs de violences conjugales en :

- définissant plus précisément les objectifs attendus des programmes adressés aux auteurs, en évaluant leur efficacité, leur pertinence et les effets attendus sur eux ;
- renforçant et pérennisant les moyens alloués aux structures qui les mettent en œuvre.

PRÉCONISATION #14

Encadrer davantage la procédure et le champ de la comparution immédiate et ne pas en faire la solution au manque de moyens et de temps.

PRÉCONISATION #15

Afin de répondre à l'objectif d'adapter la sanction, il faut évaluer la personnalité du prévenu. A ce titre, le CESE encourage, conformément aux délais définis par la

loi, soit l'ajournement du prononcé de la peine, soit l'élargissement aux majeurs de la césure du procès entre le prononcé de la culpabilité et celui de la peine.

PRÉCONISATION #16

Réunir davantage d'informations sur la personne avant le prononcé de la peine : systématiser les enquêtes de personnalité, qui doivent être plus fournies pour apporter tous les éléments, concrets et vérifiés, de nature à éclairer le juge sur la peine la plus adaptée à sa situation.

PRÉCONISATION #17

Assurer à chaque personne placée sous main de justice le droit de construire, avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation, un projet solide d'alternative, incluant en particulier des éléments sur :

- la solution d'hébergement : des dispositifs comme « Un chez soi d'abord » permettant une réponse « sur mesure » préparée en amont ;
- les soins : accès aux soins et leur continuité (pas de rupture dans l'accès à l'assurance maladie) ;
- des droits essentiels effectifs : des papiers d'identité, un compte bancaire ;
- l'inscription dans un projet de formation et/ou d'insertion professionnelle.

PRÉCONISATION #18

Construire, avec les conseils régionaux et les partenaires sociaux, les formations correspondant aux besoins du territoire.

PRÉCONISATION #19

Assurer une continuité forte entre la formation et ou l'emploi en détention et la possibilité d'embauche en semi-liberté ou à la sortie.

introduction

Parce qu'elle est rendue « au nom du peuple français », la justice ne peut être l'apanage de quelques spécialistes. Une société démocratique a besoin d'une justice proche, indépendante et lisible par ses citoyennes et citoyens.

La mise à l'écart de la société des vagabonds, des indigents, des fous, des délinquants et des criminels s'inscrit dans une longue tendance historique. Les liens entre crime et châtiment ont interrogé les philosophes, les écrivains puis les sociologues². L'ONU, les instances européennes, et plusieurs autorités indépendantes nationales y ont travaillé. Il revient à la société civile organisée représentée au CESE de s'intéresser au sens qu'elle donne à la peine.

A l'occasion de son rapport, Jean-Marc Sauvé parlait de la justice comme d'une « *institution en état de délabrement avancé* »³. D'un sondage de 2021⁴, il résulte que 67% des personnes interrogées estiment que l'accès au droit est devenu plus difficile ces dernières années. Un autre sondage, de juillet 2022⁵, montre que 73 % des personnes interrogées pensent que la justice fonctionne mal⁶.

2 Michel Foucault, *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Gallimard, 1975 ; Fiedor Mikhailovich

3 Rapport du Comité des États généraux de la justice au Président de la République, juillet 2022.

4 Sondage ODOXA/ Conseil national des barreaux, 17 juin 2021

5 Sondage IFOP/JDD, Le rapport des Français à la justice et à Éric Dupond-Moretti, juillet 2022

6 Ce pourcentage est en augmentation de 10 points comparé à la même question posée.

et 65% estiment que les juges « ne mettent pas assez de sévérité dans leur action ». Ainsi, le sentiment général de défiance envers les institutions se reproduit face au fonctionnement de la justice. La question de l'indépendance du parquet reste également posée, comme l'a fait remarquer François Molins, ancien procureur général près la Cour de cassation⁷. Si la parole du procureur est libre à l'audience, il dépend hiérarchiquement du garde des Sceaux qui nomme les procureurs, lesquels ne sont pas inamovibles, à la différence des juges du siège. La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁸ à ce sujet, mais cela dépasse le cadre de cet avis.

Le manque de moyens et les conséquences qui en découlent pour les justiciables sont certainement aussi à l'origine de ces mécontentements.

Pour autant, il y a, à côté des attentes légitimes pour une justice moins lente et mieux comprise, un autre phénomène à l'œuvre, médiatique et politique, qui entretient une demande de fermeté et de répression. Cet ensemble alimente un « populisme pénal » issu d'une surréaction à des émotions (un fait divers-une loi), émotions elles-mêmes compréhensibles, qui justifie une surenchère pénale. Ce phénomène fausse la réflexion sur le sens de la peine. Il ne laisse pas assez de place à la compréhension du fonctionnement de la justice ni à ce qu'impliquent ses principes fondamentaux, comme celui de la présomption d'innocence, du droit à un procès équitable, ou encore de l'irresponsabilité pénale des personnes

souffrant de troubles mentaux. Il repose aussi sur la méconnaissance des parcours et des situations, des troubles psychiatriques mais aussi des mécanismes de la sortie de délinquance, qui restent lents et complexes.

Dès son avis de 2019⁹, dont les préconisations restent les nôtres aujourd'hui, le CESE souhaitait faire de la justice un enjeu de débat sociétal. Il insistait sur les peines alternatives à la détention* et sur un nécessaire accompagnement des personnes placées sous main de justice* pour donner à celles condamnées les moyens de leur réinsertion. Aujourd'hui, le sens de la peine se réduit plus souvent à punir qu'à réinsérer dans l'intérêt de la société.

Parce que tout condamné à une peine de prison sortira un jour et qu'il a droit à l'oubli, la préparation de sa sortie est impérative. Pour permettre cette réinsertion, il faut garantir, dans le parcours de la personne condamnée, l'effectivité des droits en prison, la préservation des liens familiaux, l'accès à l'hébergement et au logement, le renouvellement des papiers d'identité, la continuité des soins, la formation professionnelle et l'emploi : c'est encore loin d'être le cas.

La justice n'est pas réductible à la justice pénale et la peine ne se résume pas à la prison. Mais, la France ne parvient pas à endiguer sa population carcérale. On compte à la date du 1er juillet 2023¹⁰, 74 513 personnes détenues et le taux moyen de (sur)occupation des établissements pour prévenus* et courtes peines (maisons d'arrêt*) est autour

7 Voir : (In)dépendance du parquet : une réforme s'impose ! Par Ibrahim Shalabi, Étève-avocat et Ranim Kamel, Etudiante. (village-justice.com)

8 CEDH, 29 mars 2010, Medvedyev et a. c/ France et CEDH, 23 nov. 2010, Moulin c/ France.

9 CESE, 26 novembre 2019, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes* (Antoine Dulin).

* L'astérisque indique un terme défini dans le glossaire annexé

10 Ministère de la justice, Mesure de l'incarcération, Indicateurs clés au 1er juillet 2023

de 140 % ; plus de 2000 détenus dorment sur des matelas au sol.

La hausse des incarcérations, source de surpopulation carcérale, n'est pas inéluctable. En effet, la population carcérale a connu une baisse historique dans le contexte particulier des mesures de confinement prises dans le cadre de la pandémie, avec un nombre de détenus en adéquation avec les places disponibles. Cette situation est restée une exception et les incarcérations ont de nouveau augmenté. Dans d'autres pays, la population carcérale baisse. Cela montre concrètement qu'une évolution différente est possible, si d'autres politiques pénales sont conduites.

Le budget du ministère de la justice augmente, mais c'est l'administration pénitentiaire qui est la principale bénéficiaire de cette augmentation pour construire de nouveaux établissements pénitentiaires. Les budgets ouverts aux alternatives restent la portion congrue. De la même façon, les crédits destinés à la prévention de la délinquance restent sans comparaison avec les 4,5 milliards d'euros consacrés au seul programme « 15 000 places » nouvelles de prison¹¹.

La construction de places de prison risque d'être un simple appel d'air à leur remplissage, comme ce fut le cas par le passé. Elle n'a jamais été corrélée à une augmentation

de la délinquance¹² et n'a pas servi à progresser vers l'encellulement individuel. 24 134 nouvelles places de prison ont été ouvertes entre le 1^{er} janvier 1990 et le 1^{er} janvier 2022 : sur la même période, le nombre de détenus est passé de 45 420 en 1990, à 69 448 en janvier 2022, soit une augmentation de 24 028. Il dépasse aujourd'hui 73 000 (soit 105 pour 100 000 habitants). La construction de nouvelles places de prison constitue une solution de facilité qui favorise le prononcé de peines de prisons et ne peut que déboucher sur une incessante surpopulation carcérale, générant des conditions indignes de détention qui valent à la France d'être condamnée par la CEDH.

Alors que l'incarcération devrait être le dernier recours et la présomption d'innocence respectée, plus du quart des détenus (environ 19 000) sont en attente de jugement parfois pour de simples questions de procédure. C'est ce qui explique qu'un sortant de prison sur cinq soit resté moins de 3 mois en détention, et deux sur cinq moins de 6 mois.

Depuis très longtemps, les moyens alloués à la justice en France sont parmi les plus bas d'Europe¹³. Les gouvernements successifs ont multiplié les nouvelles infractions* ou alourdi les sanctions alors que des pans entiers de la justice civile ont été externalisés sous divers motifs (divorce « sans juge »¹⁴, protection

11 <https://www.apij.justice.fr/nos-actualites/programme-penitentiaire-15-000-places/>

12 Audition du 19 avril 2023 de M. Didier Fassin, anthropologue, sociologue et médecin, professeur au Collège de France.

13 Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et audition du 17 mai 2023 d'Ilena Taneva, co-secrétaire du CDPC du Conseil de l'Europe et d'Annie Delvos, présidente de la Confédération européenne de probation.

14 CESE, 24 octobre 2017, *Les conséquences des séparations parentales sur les enfants* (Pascale Coton, Geneviève Roy).

des majeurs, etc.). La justice pénale enfle au détriment d'autres alternatives, d'autres approches, laissant croire qu'une sanction est obligatoirement pénale tout en embolisant un système déjà saturé.

De plus, la justice est complexe. Il suffit, pour le constater, de regarder l'évolution du volume de textes et du nombre de codes. Le manque de moyens en personnels conduit à l'allongement des délais de jugement mais aussi à des incompréhensions liées notamment au manque d'accompagnement des justiciables. Une terminologie spécifique - un glossaire est joint en annexe - et trop souvent un manque d'explication en langage clair des décisions, une motivation des jugements écrits insuffisante, voire inexistante : tout cela laisse penser que seuls des initiés peuvent comprendre la justice.

A cela s'ajoute une multiplication, dans la loi, des « sens de la peine ». La loi du 15 août 2014¹⁵ liste les finalités de la peine : tous les objectifs y figurent (rétribution, protection, réparation, réinsertion...) mais ils ne sont pas articulés et d'autres messages contradictoires en faveur de la fermeté et de la rapidité sont parallèlement et en permanence adressés aux magistrats par le législateur, la société, les médias, les victimes.

L'avis considérera les finalités individuelles et collectives de la peine (pour le mis en cause, pour la société, pour la victime). Il repose sur deux idées essentielles :

→ la question du sens de la peine n'est pas séparable de celle des conditions dans lesquelles elle s'exécute. Ces conditions sont trop souvent celles de la détention

dans des établissements surpeuplés. La prison n'est alors pas seulement un lieu de privation de liberté. Elle est en réalité un lieu d'inactivité, de frustrations permanentes. La prison prive aussi d'intimité, d'affectivité, d'autonomie. Elle ne permet ni de prendre en considération les problèmes de santé, ni de mettre en place un suivi des soins. Elle est aussi le lieu où, *de facto*, se concrétisent les conséquences de la crise de l'hôpital public et particulièrement des services psychiatriques, avec des capacités d'hospitalisation et de prise en charge très insuffisantes¹⁶. Elle est en somme « un temps perdu »¹⁷ qui altère la santé, déstructure la personne, casse les liens sociaux et ruine les chances de réinsertion pour les détenus ;

→ la peine (son choix, les conditions de son exécution) ne devrait pas dépendre des moyens matériels et humains de la justice. C'est pourtant le cas dans une très large mesure. Depuis des années, les procédures s'adaptent aux moyens. Le champ de la comparution immédiate s'élargit - et pas seulement pour répondre de manière urgente à la nécessité de protéger la victime de violences. Les audiences de « juge unique » se multiplient. Et, dans le même temps, les évaluations des politiques pénales et des procédures pénales demeurent quasi inexistantes.

Quelques précisions enfin sur le champ de cet avis :

→ il ne traite pas des mineurs (sauf, le cas échéant, pour proposer que des expérimentations appliquées aux mineurs soient élargies aux majeurs) ;

¹⁵ Loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

¹⁶ CESE, 24 mars 2021, *Améliorer le parcours de soin en psychiatrie* (Alain Dru, Anne Gautier).

¹⁷ Audition du 19 avril 2023 de M. Didier Fassin, anthropologue, sociologue et médecin, professeur au Collège de France.

l'avis ne traite pas de manière spécifique des violences intrafamiliales mais en liste les spécificités à chaque étape du parcours judiciaire ;

- l'ensemble des établissements pénitentiaires relève de l'avis, mais le focus est mis sur les maisons d'arrêt* ;
- si la détention occupe une place importante dans cet avis, c'est en lien avec la place qu'elle occupe *de facto* dans la réponse pénale. Mais c'est bien de « la peine » en général dont il est question : l'avis traite des alternatives, des amendes, des peines complémentaires comme les saisies et confiscations du patrimoine des auteurs d'atteintes aux biens ;
- la question des peines sanctionnant des atteintes à l'environnement ne sera pas abordée par cet avis. Elle doit s'analyser dans le cadre plus général du développement du droit de l'environnement. Le respect de la mise en œuvre de ce droit, parfois très technique, repose pour une large part sur la police administrative de l'environnement. Parallèlement, les associations et la société civile se tournent vers le juge pour demander la cessation des dommages environnementaux,

imposer leur réparation ainsi que celle des préjudices collectifs mais aussi pour obtenir, par le juge pénal, la condamnation des auteurs. Un des changements tient en la qualification de certains faits en crimes. Le traitement pénal de ce contentieux complexe, l'identification de l'ensemble de la chaîne de responsabilité qui fait intervenir des personnes morales, ne permettent pas une application satisfaisante de ce droit. Un groupe de travail a présenté des propositions en décembre 2022¹⁸ ;

- de même, cet avis n'a pu traiter de la question de l'adaptation de la peine à d'autres formes de criminalité ou de délinquance nouvelles ou en forte expansion, à l'instar de la cybercriminalité.

Les personnes concernées par la politique pénale ont une histoire de vie, faite pour beaucoup de maltraitements¹⁹ dans l'enfance et souvent de difficultés psychiques ou de comportements addictifs. Leurs conditions de vie et de logement, la pauvreté et la précarité pour une grande partie d'entre elles devraient imposer une approche véritablement croisée de ces problématiques, permettant l'individualisation de la peine, qui est une condition de la réussite de leur retour à la vie

18 *Le traitement pénal du contentieux de l'environnement*, rapport du groupe de travail relatif au droit pénal de l'environnement présidé par François Molins, procureur général près la Cour de cassation.

19 La loi 2022-140 du 7 février 2022 introduit la maltraitance institutionnelle dans différents codes, notamment dans le code de l'action sociale et des familles. Elle la définit ainsi : « La maltraitance vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations. »

en société. Sur ces réalités, les études et les données manquent, elles sont pourtant indispensables pour mesurer l'effet de la peine sur les parcours, son sens ou son absence de sens, pour les personnes mises en cause. Le CESE fait de ces évaluations l'axe préalable de ses préconisations.

Enfin, sans un choc de moyens notamment en personnels, il persistera des délais incompréhensibles par les victimes et la société et donc une défiance vis-à-vis de l'institution judiciaire. Le *statu quo* rend irréaliste toute proposition qui aggraverait la charge de travail des juridictions, ne serait-ce par exemple que le temps de coordination entre magistrats et celui de contrôle et d'échange avec les acteurs en charge de l'exécution des décisions, puisque le juge reste, en démocratie, le garant des libertés.

I - Un constat qui inquiète et ne change pas

En 2021²⁰, les parquets des tribunaux français ont traité les affaires concernant près de 2 millions d'auteurs d'infractions*

pénales. Une réponse pénale a été donnée à 1,2 million d'auteurs, soit 89% des 1,3 million d'auteurs poursuivables (pour comparaison, le taux de poursuite est de 90,2% chez les mineurs). Elle a pris l'une de ces trois formes :

- la poursuite devant une juridiction d'instruction ou de jugement (tribunal correctionnel*, tribunal pour enfants ou tribunal de police) dans 56% des cas ;
- une alternative aux poursuites* dans 38% des cas. Il s'agit le plus souvent d'un « rappel à la loi* », mais cela peut aussi prendre la forme d'une réparation du

dommage ou d'une sanction non pénale (fermeture administrative, amende de transactions douanière...) ;

- la composition pénale* dans 6% des cas.

Les infractions* à la circulation et au transport et celles à l'usage et au trafic de stupéfiants²¹ se caractérisent par un fort taux de poursuite (70% et 59%) et un taux de réponse pénale élevé (94% et 95%). A l'inverse, pour les atteintes à l'environnement et les atteintes économiques, financières et sociales, les poursuites sont peu fréquentes (respectivement 21% et 22%) au bénéfice des mesures alternatives aux poursuites* (69% et 64%)²².

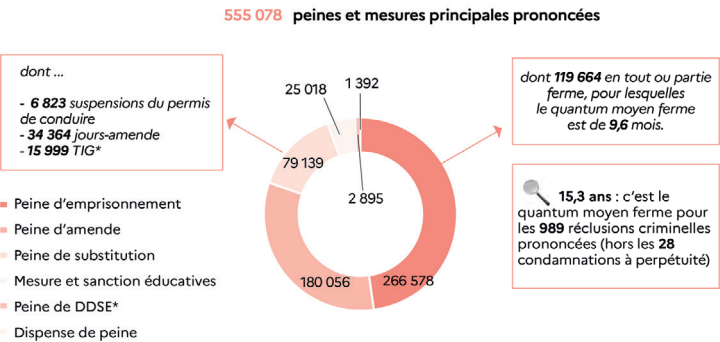
²⁰ Ministère de la justice, *Références statistiques justice*, Edition 2022.

²¹ Les statistiques du ministère de la justice renvoient aux « infractions relatives à la santé publique » qui sont essentiellement les infractions à la législation sur les stupéfiants.

²² Ministère de la justice, *Références statistiques justice*, Edition 2022.

Les « 555 078 peines et mesures principales prononcées en 2021 ».

Condamnations en 2021 (hors compositions pénales)
Crimes, délits, contraventions de 5^e classe (hors tribunaux de police)



Source : ministère de la justice/SG/SDSE, exploitation statistique du Casier judiciaire national des personnes physiques

Les violences intrafamiliales, au sens des violences conjugales au sein du couple mais aussi des violences subies par les membres de la cellule familiale, occupent une place de plus en plus importante dans l'activité des juridictions pénales. Cette tendance est d'abord la conséquence d'une attention et d'une considération nouvelles à l'encontre des violences intrafamiliales. S'y ajoute une hausse des dépôts de plainte pour violences sexistes, sexuelles et conjugales, même si les victimes hésitent encore majoritairement à révéler les atteintes à leur intégrité physique et morale et à saisir les forces de l'ordre et la justice. Ainsi, la Fédération Nationale Solidarité Femmes estime à moins de 8% le nombre de femmes qui dénoncent ces violences, ce qui montre que les efforts doivent donc se poursuivre pour les soutenir et les accompagner. Enfin,

la place prioritaire récemment donnée à la lutte contre ces violences dans les politiques pénales a été souvent soulignée par les magistrats et magistrats que la commission a entendus. Dans ce contexte, les condamnations, dans des affaires de violences conjugales devant les tribunaux correctionnels ont doublé entre 2018 et 2021, passant de 22 949 à 43 725. Parallèlement, le nombre de victimes de violences intrafamiliales déclarées continue à augmenter : de 152 981 en 2019 à 207 600 en 2021²³.

23 Emilie Chandler, députée, Dominique Vérien, sénatrice, *Plan rouge vif : améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales*, 22 mai 2023.

En 2021, 555 100 condamnations définitives envers des personnes physiques ont été prononcées

(hors condamnations des tribunaux de police). Parmi les peines ou mesures principales prononcées, 48% sont des peines d'emprisonnement ou de réclusion criminelle, 32% des peines d'amendes, 4,5% des mesures ou sanctions éducatives et 14% concernent d'autres peines, dont la plus fréquente est la peine de jour-amende*. Quand la condamnation vise plusieurs infractions*, une peine d'emprisonnement est prononcée dans 67% des cas.

On le voit donc, l'incarcération est la peine de référence. Aujourd'hui, parmi les personnes condamnées et détenues, un tiers est concerné par des peines courtes. Parallèlement, la durée moyenne d'emprisonnement ferme a doublé par rapport aux années 80. Elle était en 1980 de 4,2 mois : elle est passée à 7,6 mois en 1995 et elle est aujourd'hui de 9,7 mois (en l'absence de tout sursis)²⁴.

L'absence de changement sur ces plans est d'autant plus décevante que la loi de programmation et de réforme de la justice du 13 mars 2019 et la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire affichaient des objectifs ambitieux en termes d'alternatives à la détention* et d'aménagement des peines*. Alors que ces lois auraient pu s'inspirer des propositions de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive de 2013, le contraste est grand entre les

objectifs affichés et la réalité. C'est d'ailleurs un élément transversal du constat que le CESE fait des évolutions survenues depuis son avis de 2019. Plusieurs auditionnés l'ont souligné : pour évaluer le contexte dans lequel les magistrates et magistrats travaillent et comprendre comment ce contexte a évolué, il ne faut pas se contenter des objectifs affichés dans les lois récentes sur la justice mais considérer également les autres messages qui sont adressés à la justice, parfois par médias interposés. Et sur le plan budgétaire, une forte priorité continue à être donnée à la détention.

La criminalisation de faits qui ne l'étaient pas jusqu'ici, l'aggravation des peines, la hausse des mandats de dépôt à la suite de jugements en comparution immédiate sont autant d'autres éléments qui caractérisent la « période répressive »²⁵ que nous traversons. Les délits routiers ou les affaires liées aux stupéfiants sont particulièrement sanctionnés, ce qui contraste avec la clémence dont il est fait preuve à l'égard de la délinquance économique et financière ou les atteintes à l'environnement.

²⁴ 10,9 mois en présence de sursis partiel simple et 9,6 mois en présence de sursis partiel probatoire

²⁵ Audition du 19 avril 2023 de M. Didier Fassin, anthropologue, sociologue et médecin, professeur au Collège de France.

A. La chaîne pénale reproduit les inégalités et donne peu de chance à la réinsertion

Les populations incarcérées sont jeunes, de sexe masculin (96,4% au 1^{er} mai 2023), défavorisées, précaires et en mauvaise santé. La classe d'âge des 18 et 24 ans est la plus représentée (22% des détenus) devant celle des 25 et 29 ans (19%). Plus de la moitié des détenus n'ont aucun diplôme. La scolarité de 90% d'entre eux ne dépasse pas le niveau du CAP. Plus de la moitié n'avait pas d'emploi avant l'incarcération.

Alors que le CESE s'est inquiété des ruptures dans les parcours de protection de l'enfance²⁶, une étude récente montre que 41% des détenus et 37% des détenues ont fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative dans l'enfance²⁷.

Seuls 14% des sortants de 2016 n'avaient aucune mention au casier judiciaire avant la condamnation qui les a conduits en détention. L'infraction principale à l'origine de l'incarcération est une atteinte aux biens dans 35% des cas, une atteinte aux personnes dans 29% des cas, une infraction* liée aux stupéfiants dans 16% des cas. Sur les sortants de 2016 (dont quatre sur 10 avaient été condamnés à une peine de moins de 6 mois), 31% ont été à nouveau condamnés pour une infraction* commise dans l'année de leur libération,*

et, parmi eux, 79% ont été sanctionnés d'une nouvelle peine d'emprisonnement ferme²⁸.

Dans son avis de 2019, le CESE avait pointé les conditions déplorables de la détention, dans des établissements surpeuplés. Depuis, aucun changement n'est intervenu : la surpopulation carcérale bat de nouveaux records et la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'impuissance persistante des autorités françaises à y remédier.

C'est sur une autre réalité que ce nouvel avis met l'accent : celle du « cercle vicieux pauvreté-incarcération » auquel contribuent les politiques pénales.

L'enquête réalisée en 2020 auprès de plus de 1100 détenus de 71 établissements par Emmaüs et le Secours catholique à toutes les étapes de leur parcours (avant, pendant et après la détention)²⁹ a mis en lumière un processus qui s'autoentretient³⁰.

La précarité augmente le risque d'incarcération : pendant la durée de l'enquête, les personnes sans domicile fixe ont été cinq fois plus souvent jugées en comparution immédiate, 11% ont été placées en détention provisoire contre moins de 1% des prévenus* déclarant une adresse personnelle, une sur deux a été condamnée à un emprisonnement ferme

26 CESE, 13 juin 2018, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*, (Antoine Dulin).

27 Fédération régionale de recherches en psychiatrie et santé mentale Hauts-de-France (Thomas Fovet, Camille Lancelevée, Marielle Wathellet, Oumaima El Qaoubli, Pierre Thomas), *La santé mentale en population carcérale sortante : une étude nationale*, décembre 2022.

28 Frédérique Cornueau et Marianne Juillard, *Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison*, Infostat justice, n°183, juillet 2021 (étude sur les sortants de prison de l'année 2016)

29 Emmaüs et le Secours catholique, *Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison*, octobre 2021.

30 Voir aussi les travaux de Virginie Gautron, Jean-Noël Retière, en particulier : *Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées, dans La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*. Presses universitaires de Rennes, pp.221-251, 2013 et *La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux ?*, Mouvements n°88, hiver 2016

(contre 13,4%). Les personnes sans emploi ont été trois fois plus souvent jugées en comparution immédiate, 27,6% ont été condamnées à de la prison ferme (contre 11,3% de celles disposant d'un emploi)³¹. Les publics sans emploi, déclarant de faibles revenus et peu dotés en ressources scolaires font plus souvent l'objet de poursuites, sont plus souvent jugés en comparution immédiate, placés en détention provisoire et/ou condamnés à des peines d'emprisonnement ferme³².

La détention appauvrit : la vie en détention a un coût avec des conséquences sur la personne détenue et ses proches. Les achats de produits alimentaires, d'hygiène, de tabac, de timbres ...se font par correspondance et sont gérés par l'administration (la « cantine ») de l'établissement. Les produits sont plus chers qu'à l'extérieur et dépendent de prestataires privés³³. A cela s'ajoutent des frais de location (réfrigérateur, télévision) et d'autres charges qui persistent en dépit de la détention : le remboursement des crédits, les pensions alimentaires et les besoins de la famille (en particulier le loyer) quand elle est sans ressource... Enfin, les dettes de justice (amendes, indemnités des parties civiles) peuvent être d'un montant très élevé. Or près d'un quart des personnes incarcérées dispose de

moins de 50 euros par mois pour vivre. L'aide pour indigence est très limitée (30 euros par mois depuis 2022). Le travail en prison est inaccessible aux courtes détentions et le nombre d'emplois proposés très insuffisant (cf. infra).

La détention appauvrit aussi les familles : elles peuvent perdre le revenu qui était apporté par la personne détenue, elles peuvent se retrouver sans ressources elles-mêmes. Ce sont les femmes qui vivent le plus souvent cette situation, parfois avec des enfants à charge. Elles se retrouvent alors engagées dans la chaîne de précarisation : perte du logement, placement des enfants, etc.

A la sortie de prison, les vulnérabilités sont aggravées et les conditions d'un retour dans la délinquance sont favorisées.

« L'impréparation de la sortie et l'absence de progressivité du retour en société exposent les personnes détenues – et particulièrement les plus précaires d'entre elles – à des contraintes majeures qui les empêchent bien souvent de se (ré)insérer pleinement. Aggravant leur situation de pauvreté, elles créent de facto des conditions propices à la réitération d'infractions »³⁴. Les séjours en prison se répètent et interviennent dans des trajectoires

31 Virginie Gautron, Jean-Noël Retière, *La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux?*, Mouvements n°88, hiver 2016

32 Virginie Gautron, Jean-Noël Retière, *La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux?*, Mouvements n°88, hiver 2016

33 Dans un communiqué d'octobre 2022, l'OIP s'est alarmé des augmentations de prix observées dans certaines prisons d'Auvergne-Rhône-Alpes sur les produits alimentaires et les produits d'hygiène (entre 2021 et 2022 : +46% pour le sucre en morceaux, + 255% pour le café, +191% pour un gant de toilette). L'OIP a observé que, dans un établissement, le paquet de café de 250g, vendu 3,30€ en grande surface, coûte 6,57€ et que seules 2 marques sont accessibles (6,57€ ou 6,10€).

34 Emmaüs et le Secours catholique, *Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison*, octobre 2021

de multi condamnations. Près de 4 sortants de prison sur 5 ont au moins une condamnation ou composition pénale* inscrite au casier judiciaire dans les 5 ans précédant la condamnation qui les a menés en prison. Les auteurs de vols simples, menaces ou chantage ainsi que les auteurs d'infractions* routières sont surreprésentés³⁵.

L'état de santé des détenus est nettement plus dégradé que celui de la population générale. La prévalence de plusieurs pathologies est supérieure à ce qu'elle est en population générale (VIH, tuberculose, hépatite C). Le poids des troubles psychiatriques est très fort : huit hommes sur dix et sept femmes sur dix en détention présentent au moins un trouble psychiatrique³⁶. Un total de 125 personnes détenues se sont suicidées dans les prisons françaises en 2022 : les détenus se suicident six fois plus que la population générale³⁷. Une étude récente montre que 75% des hommes détenus et 85% des femmes détenues ont connu des traumatismes (légers, modérés ou sévères) dans l'enfance³⁸.

Les fragilités à l'entrée en détention sont aggravées par les ruptures de soin et par les conditions de vie dégradées en détention. Les délais de traitement des demandes de consultation sont longs. Des consultations sont annulées pour cause d'indisponibilité des personnels en charge des mouvements. Les soins sont trop souvent interrompus avec l'incarcération ou à la sortie. L'accès aux soins, aux produits d'hygiène et aux protections menstruelles, dans le respect de l'intimité et de la dignité, est plus difficile encore pour les femmes détenues.

Les addictions sont au cœur des parcours et des échecs de la réinsertion. 39% des sortants de prison vivent une situation d'addiction aux drogues, à l'alcool ou aux psychotropes³⁹. Une articulation est en principe mise en place avec les CSAPA référents (Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie) spécifiquement dédiés au lien avec les personnes incarcérées et au suivi à la sortie, et avec d'autres structures thérapeutiques (centres thérapeutiques résidentiels, appartements thérapeutiques...). Mais tout n'est pas mis en œuvre pour briser le cycle addictions-prison-récidive. A titre d'exemple, depuis 2016, le code de la santé publique prévoit le déploiement des outils de réduction des risques et des dommages en milieu carcéral⁴⁰. Cette disposition ne s'est pas encore concrétisée dans les établissements pénitentiaires.

35 Chiffres clé de la justice, édition 2022

36 Assemblée nationale, rapport n°808 du groupe de travail sur la détention, mars 2018. Sénat, *rapport visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française*, 12 janvier 2022

37 Source : Observatoire international des prisons (OIP)

38 Fédération régionale de recherches en psychiatrie et santé mentale Hauts-de-France (Thomas Fovet, Camille Lancelevée, Marielle Wathellet, Oumaima El Qaoubli, Pierre Thomas), *La santé mentale en population carcérale sortante : une étude nationale*, décembre 2022

39 Infos rapides justice, n°3, 15 décembre 2022, *Récidive des sortants de prison de 2016*

40 Article L3411-8

Les préconisations faites par le CESE en 2019 n'ont pas perdu de leur actualité⁴¹.

Les personnes détenues âgées ou en situation de handicap

Comme le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) le constate⁴², les données chiffrées sur le nombre de personnes détenues en situation de handicap et de perte d'autonomie manquent. On sait en revanche qu'au 31 mars 2023, 3160 personnes détenues avaient plus de 60 ans et que, parmi elles, 1181 sont condamnées à des peines allant de plus de 10 ans de prison à la perpétuité⁴³.

Aucun établissement pénitentiaire n'est dédié à l'accueil des personnes en situation de handicap et en perte d'autonomie. Le « statut » (prévenu*, condamné, détenu particulièrement signalé...) prime sur l'état de santé dans le choix de l'affectation à tel ou tel établissement. De fait, il serait difficile de spécialiser certains établissements pour accueillir cette catégorie de détenus, au risque de les éloigner de leur famille.

Il appartient donc à l'administration pénitentiaire de prendre en compte les situations de dépendance liées à l'âge ou à une pathologie et d'organiser la prise en charge au vu de la nature des déficiences et du niveau de dépendance (appareillage médical, soins, aide humaine dans les actes de la vie quotidienne...). Des normes de construction sont imposées pour tous les nouveaux établissements avec un quota de cellules adaptées à la perte d'autonomie en fonction du nombre de places. Dans certains anciens établissements, des aménagements ont été réalisés pour adapter les conditions de détention. Mais ces aménagements et ces nouvelles normes demeurent encore très insuffisants voire inadaptés pour permettre à ces détenus de circuler de façon autonome ou d'être aidés pour les actes de la vie quotidienne : par exemple, l'accès est difficile voire impossible aux lieux collectifs (cour de promenade, bibliothèque, espaces de travail...).

41 Préconisation n°10 : Mettre en œuvre un parcours de santé pluridisciplinaire et individuel autour de quatre priorités :

- un bilan somatique et psychiatrique global à l'arrivée ;
- une amélioration de l'accès des femmes aux soins et une vigilance particulière sur leur santé ;
- la levée des obstacles techniques à la continuité de la protection maladie pendant et après la détention ;
- une multiplication des partenariats entre établissements pénitentiaires et acteurs extérieurs du champ de la santé somatique et psychique (notamment des addictions, du handicap et de la dépendance) qui interviendront pendant et après la détention. Ils favoriseront en outre les aménagements de peine.

42 Avis relatif à la prise en compte des situations de perte d'autonomie dues à l'âge et aux handicaps physiques dans les établissements pénitentiaires, CGLPL, 17 septembre 2018.

43 Ministère de la justice, Statistiques trimestrielles de milieu fermé au 31 mars 2023.

Le CGLPL est régulièrement alerté des conditions préoccupantes de détention des personnes vieillissantes et/ou en situation de handicap. Dans un avis de 2018, il attirait l'attention des pouvoirs publics sur les atteintes aux droits fondamentaux des personnes âgées ou atteintes de pathologies invalidantes. Il lui apparaissait indispensable, dans certaines situations, « *de se poser la question de la poursuite de l'incarcération au regard du sens de la peine et de la prévention des traitements inhumains ou dégradants* »⁴⁴. Ces détenus ont besoin d'aide dans la réalisation des gestes de la vie quotidienne, dans l'accès au travail en détention ou aux activités prévues : cet accès est rendu de fait encore plus difficile que pour les autres personnes incarcérées compte tenu de la perte d'autonomie ou du handicap. Cette aide, lorsqu'elle est possible, ne devrait pas leur être apportée, comme c'est très souvent le cas, par un co-détenu voire par un surveillant mais bien par des professionnels de l'aide et du soin. Or, l'intervention d'un service d'aide et de soins au sein d'un établissement est encore trop rare : tous les établissements pénitentiaires n'ont pas de conventions avec ces services et avec ceux du conseil départemental pour mettre en place l'intervention des professionnels. Et quand la convention existe, l'intervention des professionnels est souvent empêchée par l'absence de financement pérenne ou par des problèmes d'organisation administrative et de sécurité. Les difficultés d'intervention posent la question de l'accès au droit à compensation de la perte d'autonomie (prestation de compensation du handicap, allocation aux adultes handicapés, allocation personnalisée d'autonomie) pour les détenus en situation de perte d'autonomie. Cet accès n'est pas du tout garanti par l'administration pénitentiaire ce qui contribue au non-respect des droits fondamentaux des détenus en situation de handicap ou de perte d'autonomie.

⁴⁴ Avis relatif à la prise en compte des situations de perte d'autonomie dues à l'âge et aux handicaps physiques dans les établissements pénitentiaires, CGLPL, 17 septembre 2018.

Conformément à la convention relative aux droits des personnes handicapées⁴⁵, les établissements pénitentiaires doivent être accessibles et aménagés et les conditions de détention adaptées aux besoins des détenus âgés, en perte d'autonomie ou en situation de handicap. Ils doivent avoir la possibilité d'accéder à leurs droits à compensation, aux soins, à la formation, au travail ou encore aux loisirs. Leurs besoins doivent pouvoir être évalués par les Maisons départementales de personnes handicapées (MDPH). Les personnes concernées doivent bénéficier d'une prise en charge par un professionnel de l'aide et du soin pour les gestes de la vie quotidienne identique à ce qui se fait à l'extérieur. Enfin, à l'instar du CGLPL et du Défenseur des droits⁴⁶, le CESE juge nécessaire de recourir plus largement que cela se fait pour le moment aux aménagements de peines et aux mesures alternatives à l'emprisonnement lorsque l'état de santé ou le handicap de la personne n'est pas ou plus compatible avec les conditions de la détention.

Le travail en prison, que le CESE qualifiait en 2019 de vecteur incontournable de réinsertion, reste très insuffisamment développé. Un changement, dans le sens demandé par le CESE⁴⁷, est intervenu avec la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire qui a créé une nouvelle relation contractuelle entre l'employeur et la personne détenue⁴⁸. Reste que la proportion de sortants de prison ayant occupé un emploi (au service général de l'établissement, en atelier ou au service de l'emploi pénitentiaire),

reste très faible (35%), et qu'elle est encore plus basse pour les peines de courtes durées - qui sont les plus nombreuses -. Elle ne dépasse pas 15% pour les sortants dont la durée d'écrou* est inférieure à 6 mois⁴⁹.

Le CESE en avait fait le constat dans son avis de 2019⁵⁰ : l'illettrisme, l'absence de tout diplôme sont des réalités fortes en détention. L'accès aux savoirs fondamentaux constitue un premier impératif. En dépit du partenariat entre l'administration pénitentiaire et l'Éducation nationale, les moyens consacrés à l'accès aux

45 La convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées précise, dans son article 14, que « les États Parties veillent à ce que les personnes handicapées, si elles sont privées de leur liberté à l'issue d'une quelconque procédure, aient droit, sur la base de l'égalité avec les autres, aux garanties prévues par le droit international des droits de l'Homme et soient traitées conformément aux buts et principes de la présente Convention, y compris en bénéficiant d'aménagements raisonnables »

46 Avis du Défenseur des droits n°21-13 du 30 septembre 2021

47 Même si la loi maintient un régime dérogatoire au droit du travail en ce qui concerne par exemple la durée de travail ou le régime des heures supplémentaires. Décret n°2022-655 du 25 avril 2022 relatif au travail des personnes détenues et modifiant le code pénitentiaire

48 Un « contrat d'emploi pénitentiaire » à temps plein ou à temps partiel, à durée déterminée ou indéterminée remplace « l'acte unilatéral d'engagement »

49 Frédérique Cornueau et Marianne Juillard, *Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison*, Infostat justice, n°183, juillet 2021 (étude sur les sortants de prison de l'année 2016).

50 CESE 26 novembre 2019, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes* (Antoine Dulin)

savoirs fondamentaux et à la formation restent encore insuffisants en prison, dans ce contexte de surpopulation carcérale. L'éducation est une porte cruciale vers la réinsertion et, comme l'écrivait Victor Hugo, « *ouvrir une école, c'est fermer une prison* ». A l'occasion de ce nouvel avis, le CESE souligne l'importance de proposer des parcours de formation qui visent à améliorer l'accès à l'emploi⁵¹.

*Autre échec : les deux tiers des sortants de prison sont libérés sans aménagement de peine**. Le niveau est bien plus élevé quand la peine est de courte durée : on ne compte pas moins de 86% de sorties sèches parmi les peines d'emprisonnement de moins de 6 mois⁵². Tout cela alors que les personnes ayant bénéficié d'une libération conditionnelle* après leur période d'incarcération sont sensiblement moins nombreuses à récidiver que les personnes n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine* (23% contre 33%).

⁵¹ Cf préconisations n°17 et n°18.

⁵² Frédérique Cornueau et Marianne Juillard, *Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison*, Infostat justice, n°183, juillet 2021 (étude sur les sortants de prison de l'année 2016)

Immigration et délinquance : quelle perception, quelles réalités ?

La question a fait l'objet d'une publication du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), rattaché au Premier ministre en avril 2023⁵³. Faisant référence à plusieurs études récentes réalisées en éliminant les biais possibles, elle conclut à l'absence d'impact de l'immigration sur la délinquance. Elle constate, dans le même temps, une surreprésentation des immigrés dans les statistiques, surreprésentation qui s'accroît au fil de la « chaîne pénale ». Ainsi, en France, « *la proportion d'étrangers dans la population totale était en 2019 de 7,4%, mais s'élevait à 14% parmi les auteurs d'affaires traitées par la justice, à 16% dans ceux ayant fait l'objet d'une réponse pénale et à 23% des individus en prison* ». Pour expliquer cela, les auteurs relèvent, d'abord, que de nombreux délits ne peuvent, par définition, être commis que par des étrangers (séjour irrégulier, soustraction à l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière, travail sans titre de séjour adapté). Ils pèsent d'autant plus dans les statistiques qu'ils font l'objet, pendant certaines périodes, de politiques de ciblage et de contrôle fortes. Surtout, les immigrés, avec une surreprésentation des hommes jeunes et en situation de précarité, présentent des caractéristiques individuelles qui font écho aux principaux déterminants du cercle pauvreté-détention - caractérisé ci-dessus - au cœur des inégalités de la chaîne pénale.

En moyenne, pour un même délit, avec les mêmes antécédents judiciaires, en ayant suivi la même procédure et avec les mêmes caractéristiques individuelles (âge, sexe, lieu et date de jugement), les étrangers ont non seulement une probabilité plus forte (de 5%) que les Français d'avoir une peine de prison ferme, mais sa durée est également plus longue de 22 jours. Si bien que, pour les auteurs, « ce n'est pas le fait d'être immigré en soi qui conduit à plus de délinquance, mais des caractéristiques qui, lorsqu'elles se retrouvent chez des natifs, conduisent également à plus de délinquance ». Ajoutons que les situations administratives insolubles (personnes non régularisables mais inexpulsables), interdisent toute forme d'insertion et maintiennent dans la marginalité.

⁵³ Arnaud Philippe et Jérôme Valette, *Immigration et délinquance : réalité et perceptions*, la lettre du CEPII, n°436, Avril 2023.

B. Le coût de la justice : quels moyens pour quelles priorités ?

La France n'est pas bien classée sur le plan des moyens qu'elle accorde à la justice parmi les pays européens, si l'on se réfère au dernier rapport (2021) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). En 2021, avec un peu plus de 0,2 % de son budget, elle était en queue de peloton des pays du Conseil de l'Europe. L'Allemagne était à 0,4 %, l'Italie et l'Espagne à 0,3 %. La France ne compte que 11,2 juges pour 100 000 habitants alors que la médiane, au sein du Conseil de l'Europe, s'élève à 17,6. Avec 3 procureurs pour 100 000 habitants, elle a le plus faible nombre de procureurs. La sous dotation de la justice judiciaire en France est ancienne et structurelle. A 9,6 milliards d'euros, le budget du ministère de la justice a connu, en 2023, une augmentation de 8% intervenue après deux précédentes hausses, de 8% également, en 2022 et 2021, mais ces crédits sont principalement dévolus à la construction de nouvelles places de prison et au personnel pénitentiaire afférent.

La création annoncée pour 2023 de 1220 postes, dont 200 magistrats et magistrats, ne suffira pas à rattraper le retard et la moyenne des pays du Conseil de l'Europe, d'autant que la pyramide des âges indique des départs massifs dans les prochaines années. Le nombre de magistrats et de magistrats professionnels demeure en effet quasiment le même qu'il y a un siècle alors que la population a considérablement augmenté⁵⁴. Un référentiel national de l'activité des magistrats a été élaboré par

le ministère de la justice : présenté en février 2022, il confirme, par exemple, que les effectifs des juges de l'application des peines (JAP) et des procureurs devraient être doublés.

Le fonctionnement de la justice ne repose pas uniquement sur les magistrats et magistrats. Le travail des greffières et greffiers et des personnels dans les tribunaux est essentiel. 191 emplois de greffières et greffiers sont annoncés pour 2023, ce qui est bien inférieur aux besoins, il en faudrait 4 000 de plus si l'on appliquait le référentiel des magistrats. Les juridictions souffrent d'un grand nombre de postes vacants au greffe, de plus de 7,2%, soit 2,7 points de plus qu'en 2019, avant la crise du covid-19, et qui peut atteindre 20% dans certaines juridictions.

Globalement, la justice manque d'officiers de police judiciaires⁵⁵ pour traiter les enquêtes notamment les plus complexes et cela pose la question des moyens et des priorités du ministère de l'Intérieur à l'heure où celui-ci veut diluer la police judiciaire (PJ) avec les autres corps. Elle manque aussi d'expertes et d'experts agréés, tout particulièrement en psychiatrie⁵⁶, de traducteurs et de traductrices, de professionnels pour exercer les enquêtes de personnalité et le suivi des mesures ordonnées (conseillères et conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation -CPIP-, protection judiciaire de la jeunesse, enquêtrices et enquêteurs sociaux ou contrôleurs et contrôleuses judiciaires),

⁵⁴ En 1880, la France disposait de 7348 magistrats et magistrats pour 39 millions d'habitants ; en 2022, elle en compte environ 8500 en juridictions, pour 68 millions d'habitants

⁵⁵ La police judiciaire est sous l'autorité des parquets et la police territoriale est sous celle du directeur départemental de la police nationale

⁵⁶ Sur la peine et la santé mentale : voir partie II. Cf aussi l'avis du CESE du 24 mars 2021, *Améliorer le parcours de soins en psychiatrie*, (Alain Dru et Anne Gautier).

indispensables pour réduire la durée des procédures et une justice efficace.

Ce sous-investissement historique entraîne des dysfonctionnements objectifs qui n'aident pas à comprendre le sens de la peine. La durée des

procédures⁵⁷, particulièrement longue en France, est encore en augmentation⁵⁸. Cette situation, contraire au droit à un jugement dans un délai raisonnable, est à l'origine de plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁹. Elle entraîne des risques juridiques, comme celui de la prescription.

L'administration pénitentiaire reste le premier poste de dépenses du ministère de la justice : 43% de son budget, contre 36% pour la justice judiciaire. La France se caractérise par un taux de détention en hausse (105 pour 100 000 habitants) et, parallèlement, par un recours important à la probation (avec 265 probationnaires pour 100 000 habitants, soit le taux le plus élevé d'Europe après le Royaume-Uni). Aux détenus s'ajoutent en effet deux fois et demie plus de personnes qui attendent leur jugement, exécutent leur peine en milieu ouvert*, ou leur fin de peine, en milieu ouvert*. Sous le contrôle du juge de l'application des peines (JAP), le « mandat judiciaire »⁶⁰ qui est donné à l'administration pénitentiaire consiste à assurer l'exécution de la peine et

à prendre en charge l'ensemble des personnes qu'on lui confie, y compris quand sa capacité d'accueil est largement dépassée. Il faut d'ailleurs relever que les effectifs de surveillantes et surveillants des établissements pénitentiaires sont calculés au prorata du nombre de places d'accueil dans l'établissement et non en fonction du nombre réel de détenus incarcérés. Cela impacte le sens du travail et les conditions de travail de personnels pénitentiaires. En d'autres termes, l'administration pénitentiaire doit, seule, faire face à la surpopulation carcérale alors qu'elle n'a que peu de leviers à sa disposition pour la réduire.

Sa mission en faveur de la réinsertion et de la prévention de la récidive est complexe. L'individualisation, le suivi des situations personnelles, le travail collectif avec les magistrats et magistrats et l'ensemble des professionnels concernés sont mis à rude épreuve par la surpopulation carcérale et la multiplication des peines courtes. S'ajoutent les difficultés que connaissent, pour tous les publics, les structures des secteurs de la formation, de l'emploi ou les structures sanitaires et sociales avec lesquelles ils sont en contact permanent. Le nombre de détenus par surveillant pénitentiaire, le nombre trop élevé de dossiers par Conseiller d'insertion et de probation (CPIP), mais aussi la place de plus en plus grande donnée à l'évaluation du risque de récidive autour de

57 Le Sénat dans son rapport sur le projet de budget de la justice 2022 relevait que « le délai moyen de traitement des procédures pénales en matière criminelle stagne à 41,5 mois en 2020 ».

58 Le délai total de traitement pénal en France reste particulièrement élevé : 8,4 mois en moyenne (source : INSEE 2021). Il a globalement diminué entre 2012 et 2019 mais cela s'explique par un recours plus important aux procédures d'urgence. Ainsi, pour le tribunal correctionnel* la différence de durée est forte entre les affaires traitées en comparution immédiate qui ont été les plus rapides - moins d'un mois - et celles qui ont fait l'objet d'une instruction les plus lentes, 43 mois (Source : Infostat Justice septembre 2019)

59 Cf partie II « préconisations »

60 Audition du 22 février 2023 de M. Laurent Ridet, directeur de l'administration pénitentiaire, de Mme Claire Mérigonde, sous-directrice de l'insertion et de la probation et de M. Albin Heuman, directeur de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP).

dispositifs et de critères prédéterminés⁶¹, imposent des logiques de gestion de flux et une parcellisation des tâches. Les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)* manquent de travailleurs sociaux, les CPIP manquent de temps pour évaluer les situations sociales, familiales et matérielles, bâtir un parcours individualisé et orienter vers des dispositifs de réinsertion effectifs, notamment pour les courtes peines.

Le coût élevé de l'incarcération mériterait d'être porté davantage au débat. Comme le CESE le relevait dans son avis de 2019, le budget de la politique pénitentiaire est loin d'intégrer *« l'ensemble des coûts socio-économiques de l'incarcération et des sorties sèches, pour les personnes détenues, leurs proches, la société en général (la perte d'emploi liée à la détention, la difficulté à en retrouver, la perte de ressources pour la famille, les impacts sur la santé, la rupture des liens familiaux et sociaux, la difficulté à indemniser les victimes...) »*.

La prison coûte plus cher que les sanctions alternatives ou aménagements de peines. Le coût par jour en France d'un détenu condamné s'élèverait⁶² en moyenne à 109 euros et à 91 euros en moyenne pour un détenu dans l'attente d'une condamnation. Ce coût de détention est très supérieur à celui d'une exécution de peine en milieu ouvert* : 12,26 € pour un placement sous surveillance électronique, 39,47 € pour un placement extérieur et 80 € pour une semi-liberté⁶³. Aménagements et alternatives coutent moins à la société, pour une plus grande efficacité⁶⁴.

61 Table ronde du 19 avril 2023 avec les représentants des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, M. Benjamin BONS, secrétaire national et Mme Saadia AARABAT de la CGT IP, Mme Annabelle BOUCHET, secrétaire nationale et M. Eric AOUCHAR, secrétaire régional du SNEPAP FSU

62 Ce montant reste incertain : son calcul nécessiterait de déterminer le périmètre exact de cette estimation (coût de la construction ou loyers pour les partenariats publics privés, entretien, nourriture, fluides et surtout frais de personnels, sans parler des coûts des fonctions support à re-répartir).

63 Evaluations 2019 de la DAP citées par le Comité des Etats généraux de la justice

64 CESE, 2019, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes* (Antoine Dulin).

Les Outre-mer : une situation alarmante

Dans son avis de 2017⁶⁵, la CNCDH dressait un constat alarmant de la situation de la justice en Outre-mer. Elle faisait déjà le lien avec le taux de pauvreté de la population...

Selon le CNB⁶⁶, la défiance envers la justice est plus importante que dans l'Hexagone. « Les justiciables ultramarins voient la justice comme quelque chose qui leur est extérieur. Ils disent souvent ne pas être réellement compris par des magistrats qui n'ont pas la même culture qu'eux et qui ne leur ressemblent pas ». 58% des ultramarins affirment qu'il est difficile d'accéder aux tribunaux et de faire valoir leur droit (63% pour la Réunion et Mayotte, 70% en Guyane) contre 35% dans l'Hexagone. 84% estiment que les libertés et les droits fondamentaux ont tendance à reculer⁶⁷.

Ce fossé entre justice et justiciables s'explique par de multiples facteurs parmi lesquels :

- un personnel judiciaire (magistrates et magistrats, greffières et greffiers) qui n'est pas systématiquement formé à son affectation dans les Outre-mer, qui y est souvent « de passage », parfois en sortie de concours ;
- un décalage avec la vie quotidienne avec une première difficulté qui est la langue, lorsque les taux d'illettrisme sont importants ou que la langue régionale est celle du quotidien, alors qu'il faut parler français devant le tribunal. S'ajoute comme le déclare un avocat⁶⁸ que « la justice paraît pour les Antillais, une justice de riches, de blancs et une justice coloniale... » ;
- une inégalité devant les juridictions, dans lesquelles il n'est pas toujours garanti d'être jugé par des magistrates et magistrats professionnels (à Saint-Pierre-et-Miquelon, au Tribunal supérieur d'appel⁶⁹, il peut y avoir des assesseurs désignés par le garde des Sceaux pour 2 ans, comme les magistrats à titre temporaire en première instance en métropole), ou pour la défense, comme à Wallis-et-Futuna, où, en l'absence d'avocates et d'avocats, la justice recourt à des « citoyens-défenseurs » (cf. infra) ;

Le droit d'être défendu à tous les stades de la procédure est compliqué dans les Outre-mer. Les tribunaux organisent des « audiences foraines », qui sont des audiences décentralisées pour répondre aux besoins de la population. Ainsi en Guyane, il n'est pas prévu d'indemniser un avocat ou une avocate pour son déplacement depuis son cabinet ni pour des audiences, ni pour le contrôle des gardes à vue.

65 Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte*, 6 juillet 2017.

66 Conseil national des barreaux. Interview Patrick Linguibé, vice-président de la conférence des bâtonniers, président de sa délégation outre-mer « village justice.com » 29 mars 2022.

67 Baromètre des droits et de l'accès au droit en France – ODOXA/CNB 17 juin 2021.

68 Yannick-Louis Hodebar élue au CNB, avocat au barreau de Guadeloupe. *Webinaire – l'injustice territoriale : les Outre-mer décrochent* – cité par village justice.com, 6 juillet 2021.

69 Equivalent de la Cour d'appel ailleurs.

En Polynésie française (67 îles habitées sur une surface de plus de 4000 km²), les frais de déplacement des avocats se calculent sur la base de 1 000 kilomètres maximum... A Wallis-et-Futuna, où il n'y a pas d'avocat et qui dépend de la cour d'appel de Nouméa à 2 000 kilomètres, des procès d'assises se déroulent sans avocat parce qu'il n'est pas prévu d'indemniser leur déplacement... La seule perspective, pour le ministère, est de développer la visio-conférence, comme s'il était possible de défendre une personne sans l'avoir rencontrée. La justice est du domaine régalien, c'est de la responsabilité de l'Etat de mettre les moyens pour qu'elle soit rendue dans le respect de l'égalité républicaine.

La question de l'accès au droit devrait se traduire, pour les Outre-mer, par une ligne budgétaire spécifique « frais de transport et hébergement » pour permettre à tous, y compris les personnes sans ressources et dépendantes de l'aide juridictionnelle de bénéficier des services d'une avocate ou d'un avocat.

Cette problématique pèse aussi sur les justiciables. En Guyane, certaines affaires de trafic de drogue ou d'orpaillage sont traitées par des juges de Martinique. Le justiciable se retrouve alors à gérer un dossier soit avec des juges à 1 700 kilomètres, soit en étant à 1 700 kilomètres de chez lui. Pour les condamnés, nous pouvons connaître le même problème pour Wallis-et-Futuna, puisque si la condamnation dépasse 2 ans, ils sont envoyés à Nouméa.

Sur cette question de la détention, rappelons que lorsque la France a été condamnée par la CEDH pour traitements inhumains et dégradants dans ses prisons, sur 9 lieux de détention cités, 3 étaient en Outre-mer (Guadeloupe, Martinique et Polynésie française). Notons que le taux de surpopulation pénale était, fin 2022, supérieur à 150% à Baie-Mahault (Guadeloupe), Ducos (Martinique) ou Remire-Montjoly (Guyane) et un record de 250,9 % à Majicavo⁷⁰ (Mayotte). Ajoutons que l'état de ces prisons est régulièrement pointé par le CGLPL pour des conditions indignes de détention comme, par exemple, des « cellules containers » à Nouméa. Les quartiers pour les femmes sont eux occupés à 80%. Enfin certains territoires n'offrent pas de solutions alternatives à l'incarcération par manque de CPIP voire par absence de Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)*.

Pour conclure, rappelons que plusieurs territoires connaissent un droit coutumier qui a souvent posé des difficultés dans ses relations avec le fonctionnement de l'institution judiciaire. Pour exemple, nous pouvons reprendre ce qui s'est passé à Mayotte avec les Cadi qui sont notaires et magistrats musulmans, puisque le droit local est inspiré de coutumes malgaches mais aussi de l'islam sunnite.

70 A la date du 1^{er} mai 2023.

Jusqu'en 2010, ils ont continué à juger selon le droit local, puis lors de la départementalisation, une ordonnance a mis fin à leurs fonctions officielles. Pourtant, depuis 2015, les débats sur l'organisation de l'islam de France et le terrorisme ont amené à un nouveau revirement, puisqu'ils sont appelés par le préfet et la justice à utiliser les principes de la justice cadiale pour des missions de conciliation et de médiation⁷¹. Cette dualité que l'on retrouve sous d'autres formes, dans d'autres territoires (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis-et-Futuna ou la Guyane) est un symbole de la capacité de résilience des cultures traditionnelles face à un État lointain.

C. L'activité législative est intense mais ne donne pas de ligne claire

Alors que le législateur s'est longtemps désintéressé⁷² des finalités de la peine, les dispositions législatives sur le sujet se sont ensuite multipliées⁷³ avec un résultat finalement identique :

« cet enchevêtrement de textes, combiné à la juxtaposition de finalités variant au gré des modes, brouillait plus qu'il ne facilitait l'appréhension du sens de la peine »⁷⁴. En abrogeant la totalité des dispositions antérieures, la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales entendait clarifier les choses. Elle est à l'origine de l'article 130-1 du code pénal :

« Afin de protéger la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions, et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonction :

- 1. de sanctionner l'auteur de l'infraction ;*
- 2. de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ».*

Les finalités collectives de la peine – la prévention de nouvelles infractions et la restauration de l'équilibre social – sont ainsi distinguées de ses buts individuels – la sanction, l'amendement, l'insertion et la réinsertion.

⁷¹ Voir par exemple : *Que faire des cadis de la République ?* par Myriam Hachimi-Alaoui et Elise Lemerrier in *Ethnologie française* vol.48 -2018 (PUF).

⁷² La loi pénitentiaire du 22 juin 1987 faisait exception : elle mentionnait expressément l'objectif de « réinsertion sociale » dans son article 1, mais cette finalité était circonscrite à la peine privative de liberté. Même le nouveau code pénal, entré en vigueur en 1994, n'a pas été l'occasion d'une définition plus ambitieuse des finalités de la peine.

⁷³ Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

⁷⁴ Jennifer Sellin, *Définir le sens de la peine : un travail de Sisyphe : le point de vue du juriste*, revue *Descartes* 2018/1 (n°93), pp.120-127

On demeure toutefois loin d'une clarification des finalités de la peine.

Placée en tête du titre que le code consacre aux peines, l'article 130-1 est censé valoir pour toutes les peines. Il y a là une fiction, en décalage avec la grande diversité des peines instaurées par la loi, qui poursuivent des objectifs distincts. La dimension afflictive semble partagée par toutes les sanctions. Mais, pour le reste, les peines s'inscrivent dans des logiques différentes, où, selon les cas, domine l'exclusion de la société (par exemple la détention, l'interdiction définitive du territoire), la « neutralisation » (c'est le cas des annulations ou des suspensions de permis ou des interdictions professionnelles), la pédagogie (stage de citoyenneté, de sensibilisation à la sécurité routière ou aux dangers de produits stupéfiants), la prévention (lutte contre les violences au sein du couple), la réparation ou encore la réinsertion.

La palette des peines s'est élargie avec le temps, mais cela n'a pas remis en question la centralité de la prison.

Si le décalage entre les objectifs affichés et la réalité est si grand, c'est parce qu'en dépit des intentions qu'elle affiche, la loi entretient les ambiguïtés et même les contradictions :

→ les intentions, ce sont celles que le législateur ou le gouvernement ont récemment réaffirmées en mettant en avant les alternatives à la détention ;

- la contradiction, c'est la création permanente, parallèlement à ces affirmations, de nouvelles infractions* susceptibles de peines de prison⁷⁵. Si certaines peuvent répondre à des évolutions de la sensibilité sociétale, en onze ans, 3 600 infractions pénales nouvelles, de la contravention de première classe au crime, ont été ajoutées à l'arsenal existant, représentant une hausse de 31%, selon la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice⁷⁶. 120 infractions ont été créées ou durcies durant la législature 2017-2022. Et la tendance se poursuit, puisqu'aux nouveaux délits punis de 5 à 10 ans de prison et aux nouvelles circonstances aggravantes institués par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur pourraient s'ajouter les sanctions nouvelles portées par différents projets de loi trop souvent en lien avec l'actualité ou reflets de pressions diverses ;
- la réalité s'énonce plus simplement : la peine d'emprisonnement représente encore 48% des peines prononcées⁷⁷. Ce chiffre bien trop élevé résulte des ambiguïtés et des contradictions du législateur, mais aussi des obstacles persistants au recours aux alternatives, singulièrement aux TIG, ainsi que des « effets de bords » des réformes récentes (cf. *infra*).

⁷⁵ Alors procureur général de la Cour de cassation, François Molins déplorait « une inflation législative et une "fait-diversification" du droit pénal avec des lois suscitées par l'émotion et dont la qualité, notamment en matière de cohérence du droit et de lisibilité de la norme, laisse parfois à désirer » (discours de François Molins, lors de l'audience solennelle de rentrée de janvier 2023, cité par Jean-Baptiste Jacquin dans *Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice*, Le Monde, 16 mars 2022)

⁷⁶ Citée par Jean-Baptiste Jacquin, *Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice*, Le Monde, 16 mars 2022

⁷⁷ Ministère de la justice, *Références statistiques justice*, Edition 2022

Pour protéger les victimes de récidives possibles de l'auteur des violences⁷⁸, la prise en compte des violences intrafamiliales, notamment au sein du couple, passe de plus en plus par l'incarcération. Mais cette incarcération ne suffit pas : il faut assurer que l'auteur prendra également conscience de la gravité des faits. Dans ses préconisations⁷⁹, cet avis met l'accent sur la consolidation de la prise en charge socio-éducative et du suivi psychologique des auteurs de violence.

De façon plus générale, s'agissant des violences intervenant dans le

cadre familial, l'approche par le prisme pénal trouve ses limites si elle n'intègre pas suffisamment d'autres enjeux fondamentaux, comme les différentes dimensions de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'exercice de l'autorité parentale ou les conséquences matérielles et financières de la séparation qui, même si elles comptent dans la décision du juge pénal, relèvent du juge des enfants et du juge aux affaires familiales. Cette approche globale est nécessaire pour que la peine ait un sens pour l'auteur des violences mais aussi pour la victime.

D. La justice n'est pas imperméable à une certaine forme de pression sociale

Un premier signe fut envoyé dès 2007 avec la fin des lois d'amnistie qui suivaient l'élection présidentielle et qui servaient à réguler la surpopulation carcérale⁸⁰. A également pris fin le recours aux décrets de grâce collective du 14 juillet, ce qui ne laisse place qu'aux décisions individuelles pour quelques rares dossiers médiatiques, qui sont aussi utilisées pour sortir des détenus en fin de vie afin qu'ils aillent mourir hors les murs de la prison.

On peut également pointer le rôle des médias. Ils ont eux-mêmes besoin d'une immédiateté peu compatible avec le temps et la

complexité de la justice. Pour autant, ils ne sont qu'un rouage : ils ne créent pas directement, à eux seuls, l'opinion publique. La « colère de la foule », face à certaines décisions de la justice, n'est pas nouvelle. L'opinion publique a sa « propre existence » et a toujours été une force qui compte et pèse sur les choix et les décisions⁸¹, ce qu'illustre par exemple la dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse et la suppression du délit d'adultère en 1975, ou celle du délit d'homosexualité en 1982.

78 La proportion des condamnés pour des violences au sein du couple ayant des antécédents judiciaires est plus élevée pour les personnes condamnées pour non-respect d'une ordonnance de protection (49%), menace (44%) et viol (42%).

79 Cf notamment préconisation n°13

80 La loi d'amnistie est toujours possible (article 34 de la Constitution et articles 133-9 et suivants du code pénal)

81 Audition du 30 mai 2023 de Jean-Philippe Deniau, chef du service police-justice à France inter et président de l'association de la presse judiciaire.

Le message véhiculé par certains médias, notamment les chaînes d'information en continu, et par les réseaux sociaux serait que la société veut une réponse immédiate aux faits divers. La punition a toujours été la dimension privilégiée dans la réponse pénale au détriment de l'accompagnement de la victime ou de la réinsertion de la personne condamnée. L'action politique s'inscrit dans cette urgence avec des lois qui aggravent les peines⁸². Les responsables politiques veulent rassurer l'opinion, mais en réalité, ils contribuent à la façonner et ferment la porte à une transformation⁸³.

La réalité est plus complexe. Des études

plus poussées montrent un décalage entre le sentiment d'un « laxisme pénal » d'un côté, et des positions bien plus nuancées des Françaises et des Français quand le contexte d'une affaire, la situation de la personne, sont connus : *« les jugements dépréciatifs s'estompent lorsque [les Français] se trouvent en situation de juger des cas plus concrets, et qu'ils prennent conscience de la contextualisation inhérente à l'acte de juger. On identifie alors une grande similarité des modes de raisonnement et arguments avancés par les citoyens et les magistrats quant au choix de la peine, à sa gradation, à son individualisation »*⁸⁴.

E. Alternatives et aménagements : des évolutions décevantes, des chiffres en trompe-l'œil

Présentées dans le glossaire, les alternatives à la détention (travail d'intérêt général, sursis probatoire, détention à domicile sous surveillance électronique, stages, peines de jours-amendes, suivi socio-judiciaire), la libération sous contrainte et les aménagements de peine (libération conditionnelle, placement en détention à domicile sous surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté) restent trop rarement prononcés et de façon très inégale.

Les alternatives, lorsqu'elles comprennent un accompagnement global et individualisé, ont un impact positif sur la prévention de la récidive.

La dernière étude conduite par le ministère de la justice sur la récidive des personnes sous écrou^{*85} et incarcérées montre que 31% des sortants de prison de l'année 2016 ont à nouveau été condamnés pour une infraction commise dans l'année de leur libération, et parmi eux, 79% ont été sanctionnés d'une nouvelle peine d'emprisonnement ferme. Plus de la moitié (53,7%) des sortants de prison de 2016 ont commis une nouvelle infraction dans les 3 ans, la récidive étant plus particulièrement élevée pour les auteurs d'atteinte aux biens. Les personnes ayant bénéficié d'une libération

⁸² Audition précitée du 30 mai 2023 de Jean-Philippe Deniau.

⁸³ Audition du 22 mars 2023 de Mme Prune Missoffe, responsable analyses & plaidoyer à la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP).

⁸⁴ Virginie Gautron, *Les citoyens face à la justice pénale : un sentiment punitif surévalué*, Lexbase freemimim, 28 septembre 2022.

⁸⁵ Cf Frédérique Cornueau et Marianne Juillard, *Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison*, Infostat justice, n°183, juillet 2021 et Infos rapides justice, n°3, 15 décembre 2022, *Récidive des sortants de prison de 2016*.

conditionnelle* après leur période d'incarcération sont sensiblement moins nombreuses à récidiver que les personnes n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine* (23% contre 33%). Il serait utile de disposer d'une évaluation des éventuelles récidives dans un délai de 5 ans des détenus libérés avant le terme de leur condamnation pendant la pandémie de covid.

Présentées comme encourageant les alternatives et les aménagements, les évolutions législatives ont eu des effets limités.

Fondamentalement d'abord, la centralité de la prison n'est pas remise en question puisque c'est toujours en fonction de la durée de la peine d'emprisonnement prononçable que les alternatives et des aménagements sont, ou non, possibles. Ainsi, la loi de programmation et de réforme de la justice du 13 mars 2019 a interdit de prononcer une peine ferme de moins d'un mois d'emprisonnement. Les peines comprises entre un mois et six mois d'emprisonnement doivent obligatoirement être aménagées, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné. Les peines comprises entre six mois et un an peuvent être aménagées si la situation et la personnalité du condamné le permettent sauf impossibilité matérielle. En revanche, la peine ne peut pas être aménagée ab initio si elle est supérieure à un an. Elle pourra l'être par la suite, à certaines conditions, en particulier l'existence d'un « projet de sortie » construit

avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)*. Enfin, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a réformé la libération sous contrainte* instituée en 2019 pour les peines de moins de deux ans : elle devient automatique à trois mois de la fin de la peine, sauf exceptions. La même loi réforme le régime des réductions de peine en les liant à la bonne conduite et aux « efforts de réinsertion », efforts qu'à défaut d'accompagnement par l'administration pénitentiaire pour les courtes peines, il est quasiment impossible de mettre en œuvre et donc de mesurer⁸⁶.

Dans la pratique des juridictions, le changement le plus marquant est la forte augmentation du recours à la surveillance électronique,

via la détention à domicile sous surveillance électronique* (DDSE, qui est à la fois une peine alternative autonome et un aménagement de peine*) et l'assignation à résidence sous surveillance électronique* (ARSE, une alternative à la détention provisoire) lesquelles ne sont pas liées à un accompagnement social. Le gouvernement affiche l'objectif de 21 000 dispositifs actifs en 2023, contre 14 700 au 1er juillet 2022. C'est aussi à la surveillance électronique qu'est allouée une majorité du budget consacré aux alternatives. De fait, quand, en application de la loi (cf. supra), les peines courtes doivent obligatoirement être aménagées, la DDSE* devient la solution la plus immédiate, qui ne se heurte pas aux difficultés du TIG*, du

86 Entretien des rapporteurs avec Mme Céline Bertetto, secrétaire générale de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), le 9 mai 2023.

placement extérieur ou de la semi-liberté*. En d'autres termes : alors qu'il n'a pas du tout les mêmes intérêts du point de vue de la réinsertion, le bracelet électronique « assèche » le vivier des autres alternatives. Pire, rien ne dit que la surveillance électronique est appliquée à des personnes qui, avant la loi de 2019, auraient été condamnées à une peine de détention. Certaines tendances, notamment la réduction du recours aux TIG et la fréquence des condamnations à la surveillance électronique dans les procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, font craindre qu'un « glissement » soit à l'œuvre : la DDSE est utilisée comme une peine à part entière, et non comme un aménagement de la détention. Malheureusement, la surveillance électronique ne s'accompagne pas d'une réduction des taux d'occupation des prisons. Elle n'est pas non plus le signe d'une plus grande place donnée aux alternatives, mais plutôt la concrétisation d'une extension du filet pénal.

Si le nombre de DDSE* augmente considérablement, celui des autres aménagements et alternatives, à l'instar du TIG*, plafonne voire régresse alors qu'ils contribuent bien davantage à la réinsertion.

C'est le cas du placement extérieur : en 2019, le CESE constatait que seules 635 personnes en bénéficiaient et proposait l'objectif de 5000 placements extérieurs. Avec moins de 1000⁸⁷ personnes concernées aujourd'hui, on reste encore loin de cette ambition. Il faut le regretter car cette alternative, qui permet au condamné d'exécuter tout ou partie de sa peine hors d'une prison en étant accompagné par une association, est très adaptée aux personnes les plus fragiles. L'accompagnement est global et individualisé (formation, accès aux soins, logement, accompagnement socio-éducatif). Cette mesure favorise la réinsertion et réduit les effets de rupture dans le parcours de vie. Elle est aussi un bon moyen pour prévenir la récidive. Les placements extérieurs demandent une bonne coordination et de la confiance entre les SPIP* et les associations. Des progrès sont intervenus : augmentation de 67 % de la dotation placement extérieur dans la loi de finances 2023 ; revalorisation du prix de journée de 31€ en 2019 à 45€ aujourd'hui. Mais ces progrès restent insuffisants dans la mesure où le prix de journée n'est pas sécurisé pour les associations : elles sont en effet toujours tributaires du nombre d'accueils effectifs. Dans ce contexte, l'offre de placements extérieurs est faible dans certains territoires.

⁸⁷ Le placement extérieur concernerait 936 personnes au 1er septembre 2022 d'après les calculs de l'OIP sur la base des données publiées par le ministère de la justice.

De la même façon, le recours au TIG*⁸⁸ n'atteint pas le niveau escompté. Le CESE avait plaidé pour son développement parce qu'il a l'avantage d'allier sanction, intérêt général, réparation du dommage et insertion à travers l'intégration dans un collectif de travail. La création en décembre 2018 de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP) avait pour objectif de répondre au déclin du recours au TIG. L'ATIGIP a mis en place une plateforme numérique, « TIG360 », qui permet aux magistrats et aux avocats de connaître l'offre locale et a axé ses efforts sur la diversification de l'offre, la construction d'un réseau de référents territoriaux, le développement du travail en détention et la consolidation de

ses relations avec les acteurs du travail et de la formation⁸⁹. De fait, le nombre de places de TIG ouvertes est en hausse : 35 939⁹⁰ places étaient ainsi actives en mars 2023⁹¹.

La difficulté est que l'évolution des prononcés de TIG* par les juridictions ne suit pas la croissance de l'offre de postes.

L'année 2020, marquée à la fois par la crise sanitaire et la grève des avocats, peut être considérée comme exceptionnelle. Mais le nombre global de TIG prononcés en 2021 est loin d'avoir rattrapé celui de 2019. Si le nombre de TIG prononcés se maintient à peu près au même niveau devant les juridictions de jugement⁹², la chute est très claire devant les juridictions de l'application des peines, avec une baisse de 45% en 2021 par

88 Le TIG peut être prononcé comme peine alternative, en accompagnement d'un sursis probatoire* ou dans le cadre d'une conversion, décidée par le juge d'application des peines, d'une peine de prison. La juridiction de jugement fixe le *quantum* d'heure et le délai d'exécution du TIG. Le JAP peut décider de la conversion d'une peine en TIG. C'est dans tous les cas le JAP qui décide du type de poste ou d'organisme au sein duquel le TIG sera exécuté. C'est aussi au JAP de décider la mise à exécution de la peine (emprisonnement ou amende) encourue en cas de non-respect des obligations du TIG (si cette sanction a bien été prévue par la juridiction de jugement, ce qui sera systématiquement le cas avec la loi LOPJ 2023). Les « TIGistes » sont suivis à la fois par le SPIP et par le tuteur de la structure d'accueil. A côté des personnes morales de droit public et des collectivités territoriales, des associations ou personnes morales de droit privé exerçant une mission de droit public habilitée et les entreprises de l'économie sociale et solidaire et, à titre expérimentation pendant 3 ans, les sociétés à mission s'ajoutent désormais aux structures autorisées à recevoir des TIG.

89 Audition du 22 février 2023 de M. Laurent Ridet, directeur de l'administration pénitentiaire, de Mme Claire Mérigonde, sous-directrice de l'insertion et de la probation et de M. Albin Heuman, directeur de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP).

90 Dont 5435 places pour des personnes placées sous main de justice relevant de la PJJ (16-21 ans)

91 Données communiquées par l'ATIGIP en avril 2023.

92 24016 en 2021 contre 24549 en 2019, mais cela cache de fortes disparités. Le prononcé de TIG a beaucoup augmenté pour les affaires jugées suivant la procédure d'ordonnance pénale* (1664 décisions en 2021 contre 133 en 2019), mais il est en baisse pour les affaires jugées en audience de COPJ* (-26%), de CPV* (-11%) et de CRPC* (-5%). La réforme du TIG issue de la loi de programmation du 23 mars 2019 n'a pas eu d'effet positif : le sursis TIG ne s'est pas totalement reporté sur le sursis probatoire* avec obligation de TIG (5409 mesures de sursis probatoire avec obligation de TIG prononcées en 202) tandis que l'ancienne peine de « sursis TIG » représentait 8660 mesures prononcées en 2019 (données communiquées par l'ATIGIP en avril 2023).

rapport à 2019⁹³. Il faut également relever le nombre important, évalué à un tiers⁹⁴, des TIG qui ne sont pas conduits jusqu'à leur terme et débouchent sur une autre sanction.

Enfin, dans le cadre des violences intrafamiliales, plusieurs dispositifs ont été instaurés pour mieux protéger les victimes, à travers notamment les ordonnances de protection, la mise en place des téléphones grave danger et du bracelet anti-rapprochement. Le rapport remis le 22 mai 2023 à la Première ministre par la députée Emilie Chandler et la sénatrice Dominique Vérien⁹⁵ en dresse un bilan exhaustif et formule un certain nombre de préconisations précises que le CESE soutient, pour améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales, avec l'idée de mieux accompagner les victimes, dès qu'elles parviennent à témoigner et à tous les stades. Les ordonnances de protection restent toutefois peu utilisées⁹⁶. Quant aux téléphones grave danger, leur déploiement est lent⁹⁷.

93 L'ATIGIP indique que cette baisse est à relier à l'évolution des conditions juridiques dans lesquelles le JAP peut convertir une peine non aménagée par le tribunal correctionnel* en une peine de TIG ou de sursis probatoire avec obligation de TIG, à la suite d'une décision de la Cour de cassation.

94 Entretien avec Anne Ponselle, maîtresse de conférences, CERCOP Université de Montpellier, 12 mai 2023.

95 Emilie Chandler, députée, Dominique Vérien, sénatrice, *Plan rouge vif : améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales*, 22 mai 2023

96 Rapport, *Les politiques publiques de lutte contre les violences conjugales en Espagne : regards croisés avec la France. Préconisations pour améliorer les dispositifs français à partir de l'exemple espagnol*, Centre Hubertine Auclert, 2020 : cette possibilité est 12 fois plus souvent demandée en Espagne qu'en France (3 299 demandes en France en 2019 contre 40 720 en Espagne).

97 En 2022, seuls 2183 téléphones grave danger ont été attribués à une victime sur les quelques 4 367 déployés.

II - Les préconisations du CESE

Donner du « sens à la peine », c'est d'abord se demander s'il faut une réponse pénale à tout, alors que les moyens manquent à la justice et que la réponse à l'incivilité, au conflit et à ce qui relève pour le moment du délit peut ne pas être exclusivement pénale. Les décisions des tribunaux correctionnels prises souvent rapidement ne prennent pas en compte la totalité des enjeux. Les pratiques des parquets et plus globalement des juridictions changeront si les déclarations publiques des pouvoirs publics assument une autre direction, permettant de mettre fin à la « surenchère pénale » et de faire le bilan des politiques pénales conduites jusqu'alors (axe A).

Donner du « sens à la peine », c'est aussi mieux expliquer les décisions de la justice. Une décision incomprise entretient chez la victime le sentiment d'injustice. Elle entretient aussi au sein de la société l'impression d'une justice déconnectée des souffrances des victimes. Certaines pratiques médiatiques ou politiques, minoritaires mais bien réelles, se nourrissent de cette situation. Il faut en revanche les entendre parce qu'elles expriment des inquiétudes et confirment qu'il y a un manque : rendre la justice ne suffit pas, il faut aussi se donner les moyens de mieux expliquer les choix et les décisions prises tout au long de la chaîne pénale. Il faut aussi mettre les personnes condamnées en situation de comprendre la peine,

d'en accepter le sens, de mesurer la gravité et les conséquences de leurs actes, ce qui permet ainsi un meilleur accompagnement vers la réinsertion (axe B).

L'objectif de « donner du sens à la peine » est affirmé depuis longtemps, mais tout n'a pas été fait pour le concrétiser. La sanction reste centrée sur la prison sans tenir compte des conditions indignes de la détention ou de son caractère improductif et déshumanisant. La détention provisoire est bien trop fréquente, la surpopulation atteint des records. Les pouvoirs publics affichent des ambitions sans se doter des moyens pour parvenir à de réels résultats. Des propositions existent, parfois depuis longtemps : il faut franchir le pas et les mettre en œuvre (axe C).

« Donner du sens à la peine », c'est, enfin, se donner le temps et les moyens d'une sanction adaptée à la situation des personnes. La procédure rapide de la comparution immédiate ne le permet pas toujours. La détention provisoire s'impose trop souvent et, quand il s'agit de prononcer une peine, les alternatives sont écartées parce qu'elles exigent plus de moyens, demandent plus de temps de la part des juridictions de jugement et/ou des magistrats. La détention reste alors le choix « le moins risqué », y compris pour les primo délinquants, et, certainement aussi, la façon la plus immédiate de répondre à la forte attente de réprobation sociale et d'immédiateté (axe D).

La recherche de la « bonne temporalité de la justice » est un facteur partagé par toutes les préconisations des travaux du CESE. La question est complexe. Elle n'est pas séparable de celles des moyens de la justice. Trop rapide, la justice ne permet pas une peine adaptée. Cet avis déplore, par exemple, le temps parfois bien trop court dont dispose le juge pour examiner la situation de la personne et envisager les alternatives à la détention* dans les procédures rapides. Mais la justice n'a pas non plus de sens quand elle intervient trop tardivement, qu'elle laisse les victimes dans l'incertitude, qu'elle impose des détentions provisoires trop longues, ou qu'elle est trop lente à cause des stocks de dossiers à traiter. Elle doit même être impérativement rapide quand, par exemple, il faut éloigner la personne violente de sa victime. Ce qu'il faut en somme, c'est donner enfin à la justice les moyens d'agir vite quand il le faut, tout en lui permettant de prendre, selon la situation, le temps d'une évaluation pour une peine plus adaptée, mieux comprise, plus efficace pour réduire la récidive et favoriser la réinsertion. Cela peut passer par une césure, entre le temps de la condamnation et celui de la décision sur la peine. Ce temps a un coût, mais il est un investissement pour l'avenir.

A. Un préalable : s'engager résolument dans une programmation effective d'évaluation des politiques conduites jusqu'alors et réorienter les moyens

Le CESE, a déjà eu l'occasion de se prononcer sur des thématiques régaliennes, comme celle de la justice, en 2006⁹⁸ et 2019⁹⁹. Le présent avis complète ces précédents travaux, dans la mesure où il insiste particulièrement sur l'objectif de resituer la justice dans ses relations avec les politiques publiques, notamment sociales. Il le fait sur la base d'un double constat :

→ **indépendante, l'autorité judiciaire exerce néanmoins ses missions en interaction avec les autres pouvoirs.** Se référant à Jean-Etienne Marie Portalis¹⁰⁰, le Comité des Etats généraux de la justice a, dans son rapport final d'avril 2022¹⁰¹, souligné que *« la justice est l'affaire des juges bien sûr ; mais elle est aussi la responsabilité des autres pouvoirs publics qui doivent assumer vis-à-vis d'elle l'ensemble de leurs obligations. L'indépendance de l'autorité judiciaire ne saurait en aucun cas exonérer les autres pouvoirs de leurs devoirs propres, ni conduire à ce que ces devoirs éminents puissent être niés ou obliérés »*. Cette responsabilité concerne bien sûr les ressources et les moyens de

la justice et le CESE milite pour leur renforcement. Mais d'autres interactions entrent en compte : concernant la justice pénale, il faut rappeler que le niveau de son activité, son fonctionnement, ses décisions sont le résultat des phénomènes qui traversent la société, mais aussi des choix que font les pouvoirs quand ils y sont confrontés. Ils relèvent de la « politique pénale », mais aussi de bien d'autres politiques. Cet avis a fait le constat qu'il existait de très fortes interactions entre les « parcours de vie » et les « parcours de peines ». De fait, être contraint de recourir à la sanction pénale n'est bien souvent que la conséquence d'un désinvestissement dans les politiques publiques d'éducation, de protection de l'enfance, de prévention de la délinquance, de lutte contre la pauvreté, de santé et de prévention des addictions... Sur la plupart de ces questions, le CESE a fait des préconisations qui sont trop souvent restées sans réponse ;

→ **la justice occupe une place centrale dans la société** et les attentes des citoyens sont fortes. Dans ce contexte, l'office du

98 CES, 2006, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, (Donat Decisier)

99 CESE, 26 novembre 2019, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes* (Antoine Dulin)

100 Jean-Etienne-Marie Portalis (1746-1807), ministre, philosophe, avocat, est considéré comme le principal rédacteur du Code civil.

101 Notamment les travaux du Comité des États généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022). Voir aussi les travaux conduits sous la direction d'Antoine Garapon sur l'évolution de l'office du juge (*La prudence et l'autorité : l'office du juge au XXI^{ème} siècle*, IHEJ, juillet 2013).

juge a évolué, ses fonctions se sont démultipliées bien au-delà de sa mission historique centrée sur l'application et l'interprétation de la règle de droit pour trancher un litige. Tout en estimant nécessaire de « *recentrer l'office du juge sur ses missions fondamentales* », le Comité des états généraux de la justice observe que le rôle du juge se déplace, en particulier vers « *la protection de personnes* ». Et s'il fait remarquer que « *cette évolution a été plus subie que voulue* » par les juges, le comité souligne l'appétence des jeunes générations de magistrats et magistrats pour les fonctions à fort contenu social, comme celle du juge des enfants, du juge aux affaires familiales ou du juge de l'application des peines. Dans ce contexte, le CESE estime que la politique déjà engagée de diversification des recrutements de magistrats et magistrats doit se poursuivre et qu'il faut favoriser encore plus les reconversions pour accueillir, au-delà des cursus du droit, des compétences nouvelles (numérique, environnement) ou une expertise dans les questions sociales.

Si les politiques publiques, en matière pénale comme d'exécution de la peine sont régulièrement et trop souvent réformées, il n'existe ni bilan partagé, ni évaluation globale des politiques et des pratiques pénales. Les démarches engagées jusqu'à présent sont très largement axées sur la production de statistiques relatives à la mise à exécution des peines, en réponse à une demande politique forte sur ce plan. Ces statistiques sont d'une portée limitée : elles portent essentiellement sur l'activité des juridictions et des directions et ne

mesurent pas l'efficacité de la peine au regard des objectifs que lui donne la loi, la prévention de la récidive et la réinsertion en particulier ; elles ne permettent pas de comprendre les effets des politiques pénales sur la société, sur les inégalités, pas plus qu'elles ne permettent d'objectiver les conséquences des réformes successives. C'est pourquoi il apparaît indispensable de faire évoluer les indicateurs d'évaluation sur des critères qualitatifs. Des laboratoires spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques au sein des équipes universitaires sont particulièrement aptes à mener ces travaux.

Il faut en effet prendre en considération certaines réalités : au-delà des critères pénaux (les faits et leur qualification, l'existence d'un casier judiciaire...), les ressources de la personne, sa situation professionnelle, sa domiciliation, sa situation de santé - en particulier psychiatrique -, pèsent considérablement et cela à toutes les étapes de la chaîne pénale, du contrôle et de l'interpellation par la police à la détermination de la peine, en passant par le choix de la voie procédurale ou encore la décision d'imposer ou non une détention provisoire.

Il est essentiel, sur cette question, d'éviter la simplification¹⁰², car ce serait nier la complexité de la tâche des magistrats et magistrats. La mission de juger impose d'individualiser la sanction et donc de tenir compte de la situation de l'auteur et de sa personnalité. Les décisions de la justice se fondent sur un large faisceau d'indices, qui sont loin d'être tous objectivables, et qui peuvent refléter parfois des représentations subjectives des auteurs par la magistrature

¹⁰² Voir les travaux de Virginie Gautron, Jean-Noël Retière, en particulier : *Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées, dans La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*. Presses universitaires de Rennes, pp.221-251, 2013

ou le magistrat¹⁰³. L'existence de traitements socialement différenciés peut aussi être la conséquence d'une volonté, plus positive, d'épargner les effets désocialisant d'une peine sévère à celles et ceux qui sont bien insérés dans la société.

En tout état de cause, la recherche et les données manquent sur ces questions, et cela empêche de sortir d'une approche centrée sur la peine et la garantie de son exécution, plutôt que sur l'évaluation quantitative des effets de la peine sur la récidive et la réinsertion. Une évaluation des effets sociaux des politiques pénales¹⁰⁴ est nécessaire pour savoir si, au regard des parcours de vie des personnes concernées, de l'évolution de l'ensemble des politiques publiques, notamment celles concernant la lutte contre la pauvreté et les inégalités, la sanction qui a été décidée a eu un sens.

PRÉCONISATION 1

Évaluer les effets économiques et sociaux des politiques pénales et faire réaliser, par les laboratoires universitaires spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques, un bilan systématique des réformes de la procédure, de la création d'incriminations nouvelles ou de l'alourdissement du *quantum* de peine.

En l'absence d'espaces de dialogues citoyens et de politiques de prévention ancrées dans les territoires, tout n'est pensé qu'en terme de sécurité publique et de contrôle des populations. En conséquence, le droit se réduit au pénal qui est l'un des domaines dans lequel l'inflation législative est la plus prononcée. Cette suractivité a plusieurs origines. Il peut s'agir de répondre à une attente sociale forte. L'adoption d'une loi peut ainsi être une réaction salutaire à un phénomène social. Elle vient alors, après une prise de conscience, organiser la réponse, laquelle doit parfois comprendre un volet répressif. Mais cette situation n'est pas la plus fréquente. Bien plus souvent, il s'agit de répondre à un événement ou à une inquiétude par la création d'une nouvelle infraction* ou par l'aggravation d'une peine. La tendance est aussi d'intégrer de nouvelles infractions dans des textes, parfois très techniques, comme le droit de l'urbanisme, de la santé ou des transports. La tendance est trop souvent de penser qu'il faut ajouter des sanctions pénales à une loi, alors que d'autres solutions juridiques sont possibles pour que ces dispositions soient respectées : des amendes réellement recouvrées ou des sanctions administratives suffiraient dans bien des cas. D'autres pays ont fait, en Europe, un choix inverse. En Norvège, seules les infractions les plus graves font l'objet d'une peine

¹⁰³ Virginie Gautron, Jean-Noël Retière *La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux* ?, Mouvements n°88, hiver 2016

¹⁰⁴ L'agence du TIG par exemple dispose de peu d'éléments sur le profil socio-professionnel des personnes condamnées à cette alternative.

d'emprisonnement ferme¹⁰⁵. L'Espagne a dépénalisé un certain nombre d'infractions¹⁰⁶.

Pour le CESE, il faut mettre fin au trop grand recours aux courtes peines. Elles sont incompatibles avec l'organisation d'une prise en charge sociale et médicale et avec un travail de réinsertion, tout en étant socialement destructurantes. Elles sont donc particulièrement coûteuses pour la collectivité.

Il faut également mettre fin aux ambiguïtés de la liste des différentes peines, prévue à l'article 131-3¹⁰⁷ du code pénal. La simplicité de cette liste n'est qu'apparente. La privation de liberté, l'amende ou par exception, le prononcé de TIG* sont en réalité les seules peines principales, c'est-à-dire les seules à être prévues par une disposition légale spécifique pour sanctionner un comportement déterminé. Les autres sont des peines complémentaires (c'est-à-dire qu'elles s'ajoutent aux peines principales) ou alternatives à la prison (« de substitution », dans le code de procédure pénale), c'est-à-dire qu'elles peuvent être prononcées à la place d'une peine principale si une disposition de la

loi le prévoit (et avec cette précision : leur non-respect peut être sanctionné par... une peine d'emprisonnement). En somme, on le voit bien, le législateur ne s'est pas vraiment donné les moyens de « déconstruire » la centralité de la détention dans la nomenclature des peines. C'est d'ailleurs ce que confirme le vocabulaire : les autres peines sont dites « de substitution » ou « alternatives ». Et la prison s'impose quand elles ne sont pas respectées. N'est-ce pas confirmer, sans l'écrire, que le principe demeure celui de la prison ?

Le CESE juge nécessaire de mettre fin à la surenchère législative et à la création de nouveaux délits passibles d'une peine d'emprisonnement sans analyse préalable. Il faut ainsi entreprendre une revue des situations pénalisées, identifier celles qui sont dépénalisables et réduire le nombre de délits sanctionnés par de courtes peines de prison. Le sujet relève de la loi¹⁰⁸ : c'est donc aux parlementaires qu'il doit revenir de faire régulièrement - en début de chaque législature - un point pour atteindre cet objectif.

105 Il existe en Norvège un système d'amende proportionnelles au revenu pour les délits routiers

106 L'Espagne a dépénalisé un ensemble de délits dont l'usage de drogues et créé un corpus de peines légères pour les primodélinquants de ces délits (jours amendes, TIG...).

107 « Les peines correctionnelles encourues par les personnes physiques sont :

- 1.L'emprisonnement
- 2.La contrainte pénale
- 3.L'amende
- 4.Le jour amende
- 5.Le stage de citoyenneté
- 6.Le TIG

7.Les peines privatives ou restrictives de droits prévues à l'article 131-6

8.Les peines complémentaires prévues à l'article 131-10

9.La sanction réparation ».

108 Article 34 de la Constitution : « la loi fixe les règles concernant : [...] la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats [...] »

PRÉCONISATION 2

Faire réaliser régulièrement, par le Parlement, une revue générale des délits et des peines, pour analyser leur utilité et leur réalité, réduire le nombre de délits sanctionnés par de courtes peines de prison et assurer une logique d'ensemble.

Si la question du sens de la peine ne peut se résumer à un problème de moyens, le CESE estime qu'un préalable pour la mise en œuvre de l'ensemble de ses recommandations est de renforcer les moyens de la justice et des services d'insertion et de probation (protection judiciaire de la jeunesse, pour les mineurs), conditions indispensables pour mener une politique pénale et pénitentiaire la plus engagée possible dans l'accompagnement et le suivi des auteurs. Cela passe, comme nous l'avons indiqué dès 2019, par une autonomie des services d'insertion et de probation vis-à-vis de l'administration pénitentiaire pour l'évaluation de l'objectif de réinsertion¹⁰⁹.

La multiplication des réformes portant sur les procédures pénales, l'organisation des juridictions, les nombreux textes pénalisant les comportements ou modifiant les peines encourues transforment le cadre juridique et les pratiques professionnelles. Ces évolutions permanentes requièrent un temps d'appropriation et ont des conséquences sur le temps et l'organisation du travail des magistrats et magistrats et des personnels des juridictions, rendant encore plus prégnant le manque de moyens.

Les parquets sont particulièrement concernés : il serait nécessaire de renforcer leurs moyens et leur nombre. Selon les présidents des tribunaux judiciaires, se référant aux travaux engagés sur un référentiel national de la charge de travail des magistrats, il manquerait aujourd'hui 1500 magistrats du siège dans les juridictions de première instance, soit 35,5% des effectifs et il faudrait augmenter d'autant le nombre de parqueters. Pour ces raisons, il leur est difficile d'exercer pleinement la totalité de leurs missions, notamment celles de coordination des acteurs de terrain (prévention de la délinquance par exemple), de contrôle des établissements

¹⁰⁹ Dans son avis du 26 novembre 2019, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes*, (Antoine Dulin), le CESE préconisait de « Faire de la réinsertion des personnes sous main de justice un élément d'évaluation de toutes les politiques publiques par des indicateurs complets et concrets : un travail, une formation, un logement, une prise en charge sanitaire mais aussi les progrès obtenus dans la résolution des problématiques sociales (lutte contre l'analphabétisme, suivi médical, régularisation des situations administratives...) et pour cela :

- confier la définition des objectifs et des indicateurs de progrès à un comité interministériel piloté par la Garde des sceaux qui réunira les ministères concernés et les autres parties prenantes : les régions, les départements, les acteurs du secteur socio-judiciaire et des professionnelles et professionnels du monde judiciaire, les autres associations mais aussi des représentants des personnes placées sous main de justice ;

- confier le suivi de ces objectifs à un service national de la réinsertion de personnes placées sous main de justice autonome et rattaché directement à la Garde des Sceaux [...] » (préconisation n°18).

en particulier des lieux de détention, et d'animation des réseaux impliqués dans les peines alternatives.

Les parquets fonctionnent comme des « centres de tri », chargés de répartir le contentieux : il leur est donc indispensable de disposer des informations actualisées sur les palettes de solutions ouvertes. Faute de telles informations, les schémas de réponses trop mécaniques ont tendance à s'imposer : tel type de délit, telle situation ou tel profil est lié à telle peine, sans véritable individualisation. C'est ce qui amène les parquets, en particulier en cas de récidive, à requérir des peines fermes et courtes en raison du casier judiciaire ou de l'échec des solutions alternatives. Il est difficile de s'extraire de ces schémas. Les progrès passeront par une amélioration des moyens de la justice permettant de donner du temps pour compléter la connaissance qu'ont les magistrats de la situation de la personne et de son évolution. Ils passeront aussi par une place plus importante qui sera donnée, dans la formation, à la connaissance des mécanismes complexes de la sortie de délinquance (la désistance) et de la réinsertion.

Dans les juridictions, le volume des affaires et l'inadéquation des moyens laissent peu de temps pour délibérer, individualiser les peines dès le délibéré et rendre une décision fondée sur la connaissance du prévenu*, qui adapte la réponse aux faits.

C'est aussi sur les choix budgétaires que l'on peut s'interroger

La modernisation des prisons, la construction de nouveaux établissements sont nécessaires si elles contribuent au maintien des liens, à la réinsertion par

le travail. Ce n'est pas le cas, comme le soulignait le CESE en 2019, quand les établissements sont géographiquement isolés, loin des familles mais aussi des entreprises, avec lesquelles il est alors bien plus difficile de construire des projets et des perspectives de réinsertion professionnelle pour les détenus.

Au-delà, la répartition par grandes masses du budget de l'administration pénitentiaire entre ses différentes missions (construction, surveillance, réinsertion) dessine des priorités qu'il faut, pour le CESE, remettre en cause. Ainsi, le budget consacré, en 2023, à la construction de places de prison est de 651 millions d'euros. 137 millions sont consacrés à la seule sécurité des établissements et des personnels de surveillance. Celui de la rénovation des prisons existantes n'est que de 80 millions d'euros. Le coût prévisionnel total du programme de construction de 15 000 places nouvelles d'ici 2027 est de 4,5 milliards d'euros¹¹⁰. Pour comparaison, le budget consacré à la prévention de la récidive et à la réinsertion (pour l'ensemble des personnes placées sous main de justice*) est de 123 millions d'euros. Le budget dévolu aux aménagements de peines et aux alternatives à la prison ne dépasse pas 53 millions d'euros, dont 74% sont consacrés à la surveillance électronique, et seulement 26% au placement extérieur*. Le budget 2023 du Fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPD) s'élève à 84,4 millions d'euros, dont 47% pour les actions de prévention, 30% pour la sécurisation des sites sensibles et la vidéo protection.

¹¹⁰ Loi de finances pour 2023 (programme « administration pénitentiaire »)

PRÉCONISATION 3 #

Pour que le choix de la peine ne soit pas soumis à des considérations de temps ou de moyens (humains ou financiers), renforcer le budget de la justice et le réorienter vers deux priorités : le fonctionnement des juridictions et une attention plus grande à la situation des personnes mises en cause et des victimes.

Cela suppose de renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation*, leur autonomie dans leur mission de réinsertion, de sécuriser les financements des structures associatives chargées de réaliser les enquêtes de personnalité pour donner à ces services les moyens de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale des personnes mises en cause, la faisabilité de certaines peines ou aménagements pouvant être prononcés et les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé. Les préconisations présentées par le CESE en 2019 (en particulier la préconisation n°18 de l'avis La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes) restent d'actualité.

Troubles psychiques, irresponsabilité pénale et sens de la peine

Les situations dans lesquelles les personnes souffrant de troubles psychiques sont confrontées à la justice pénale sont fréquentes¹¹¹ et se rencontrent le plus généralement dans un contexte de ruptures de soins et des liens familiaux. Les faits à l'origine des interpellations et des poursuites sont en réalité très souvent liés aux effets cumulés des troubles eux-mêmes et de conditions de vie dégradées¹¹². La multiplication des courtes peines intervient alors comme un facteur aggravant : elle s'ajoute aux déconnexions et aux ruptures dans les parcours. Comme l'explique l'Union nationale des familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM) « *Les séjours à la rue, a fortiori après des séjours en prison qui ont interrompu le travail de suivi social et médical (non-observance des traitements, effet rebond dû à l'arrêt brutal des traitements neuroleptiques, absorption et mélange de substances psychoactives), favorisent la décompensation des personnes en grande difficulté psychique et la réitération d'actes délinquants* »¹¹³.

Ce constat rejoint celui qu'avait fait le CESE dans son avis de mars 2021¹¹⁴ : il montre que la première urgence est de permettre une entrée plus précoce dans le soin et d'assurer une plus grande coordination entre les secteurs sanitaires et sociaux pour garantir une prise en charge globale, éviter les aggravations des états de santé, réduire les risques de décompensations et de passages à l'acte.

Plusieurs autres éléments contribuent, au-delà, à l'inadaptation de la réponse pénale aux crimes et délits commis par les personnes souffrant de troubles psychiques. En droit, le principe est que la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique « *ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes* » n'est pas pénalement responsable. En revanche, est punissable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant « *seulement altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes* ».

¹¹¹ Parmi les 15 000 familles adhérentes de l'UNAFAM, 37% ont un proche malade ou handicapé psychique qui a été interpellé. Cette interpellation a débouché, dans 37% des cas, sur des poursuites judiciaires.

¹¹² L'absence de logement en particulier joue en particulier un rôle majeur : les personnes sans logement et en grande difficulté psychique sont surreprésentées parmi les personnes incarcérées à l'issue des audiences en comparution immédiate. Cf. Camille Allaria et Mohamed Boucekine, *L'incarcération des personnes sans logement et en grande difficulté psychique dans les procédures de comparution immédiate*, Champ pénal/ Penal field n° 18, 2019

¹¹³ UNAFAM, *Kit d'aide à la préparation de la défense d'un client atteint de troubles psychiques*, édition de janvier 2021.

¹¹⁴ CESE, 24 mars 2021, *Améliorer le parcours de soin en psychiatrie* (Alain Dru, Anne Gautier)

La réduction du champ de l'irresponsabilité pénale, avec l'apparition de la notion « d'altération » du discernement, pose une première question.

On peut d'abord s'interroger sur la compatibilité de cette notion avec la place centrale accordée, en droit pénal, à l'intention¹¹⁵. Surtout, la distinction entre abolition et altération ne correspond pas à l'évolution des connaissances et en particulier des neurosciences, qui montrent au contraire que les troubles psychiques peuvent combiner, dans une phase aiguë, une part de discernement et une perte totale de la maîtrise par la personne de ses actes. Toujours est-il que les cas dans lesquels les juridictions retiennent l'irresponsabilité sont de plus en plus rares et que cette évolution a eu pour effet de contribuer à l'incarcération de personnes souffrant de troubles mentaux. Le fait que la juridiction doive tenir compte de l'altération du discernement pour déterminer la peine et son régime¹¹⁶ n'empêche pas de lourdes condamnations. La juridiction peut en outre, par une décision spécialement motivée en matière correctionnelle, décider de ne pas appliquer de diminution de peine. Les alternatives à l'incarcération assorties d'une obligation de soins, ou les aménagements de peine en milieu ouvert* pour permettre l'accès aux soins, sont trop peu nombreux. Ainsi, des personnes, dont le trouble psychique a été reconnu, et qui devraient donc être considérées comme des patientes, sont détenues sans que ne soit organisée une prise en charge adéquate. Or, cet avis l'a souligné : la détention aggrave les troubles, voire en déclenche de nouveaux, ce qui entraîne des conséquences sur l'état de la personne au moment de sa sortie et donc sur ses chances de réinsertion effective dans la société.

Parallèlement, les conséquences très lourdes de la reconnaissance de « l'irresponsabilité » d'une personne sont peu perçues par l'opinion publique.

Cette décision implique en effet que seront décidées une ou plusieurs mesures, qui vont des interdictions (d'entrer en relation avec la victime, de paraître dans certains lieux, de conduire...) jusqu'à une hospitalisation complète sous contrainte, pour une durée indéterminée s'il est établi par l'expertise psychiatrique que les troubles mentaux « compromettent la sûreté des personnes ou portent atteintes de façon grave à l'ordre public »¹¹⁷. La préfète ou le préfet est informé de cette décision. Le rôle du juge des libertés et de la détention se limite au contrôle de la régularité de la procédure, et, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, de la durée d'isolement et de contention.

¹¹⁵ Audition du 1^{er} mars 2023 de Maître Benoît DAVID, avocat au barreau de Paris, membre du Syndicat des Avocats de France

¹¹⁶ Si est encourue une peine privative de liberté, celle-ci est réduite du tiers ou, en cas de crime puni de la réclusion criminelle ou de la détention criminelle à perpétuité, est ramenée à trente ans. La juridiction peut toutefois, par une décision spécialement motivée en matière correctionnelle, décider de ne pas appliquer cette diminution de peine.

¹¹⁷ Article 706-135 du code de procédure pénale.

Il faut noter que les psychiatres utilisent de plus en plus rarement la notion d'abolition, d'autant qu'elle aurait pour conséquence une éventuelle hospitalisation dans des services déjà en manque de moyens et de places pour assurer un suivi au long court et dont le terme sera d'autant plus incertain qu'il faudra obtenir l'aval du préfet pour une fin d'hospitalisation.

Une difficulté d'importance tient à la place de l'expertise et aux conditions dans lesquelles elle est réalisée. Magistrates, magistrats, avocates et avocats manquent d'informations et ont peu de possibilité de prendre en compte l'existence de pathologies psychiatriques. L'expertise et les débats se focalisent sur la question du discernement et sur la distinction entre abolition/altération. Les magistrats, pas assez formés aux troubles psychiatriques et à leurs conséquences, ne trouvent pas de réponses aux questions qu'ils se posent. Les experts ne sont pas assez nombreux, ni suffisamment rémunérés pour cette mission, ce qui diminue leur disponibilité. Les disparités et les contradictions entre les expertises sont fréquentes. Elles sont liées au fait que les expertises et contre-expertises interviennent à des moments différents, souvent longtemps après les faits, et à un moment où la détention a pu produire un effet négatif sur l'évolution de la personne. Ces différences sont aussi la conséquence de l'existence de formations, de qualifications très différentes, et donc de prismes d'analyse et de jugement. Cette situation résulte de l'absence d'un cadre statutaire et réglementaire de l'expertise psychiatrique judiciaire.

Il faut le souligner : si les maladies psychiques sont mal connues, c'est encore plus vrai pour ce qui est de leur traitement. Or, ceux-ci permettent de plus en plus une vie insérée (ou réinsérée) dans la société, avec une stabilisation des symptômes ou un rétablissement. Au-delà des difficultés d'accès aux médicaments, de nombreux autres obstacles majeurs au rétablissement et à l'exercice de la citoyenneté de ces personnes persistent : difficultés d'accès aux soins psychiatriques, absence de réponses aux besoins des personnes du fait d'une carence extrême d'offre sociale et/ou médico-sociale adaptée, non-accès aux compensations du handicap, stigmatisation des troubles psychiques, etc.

Le système actuel ne permet pas aux personnes de sortir de la catégorie dans laquelle elles sont assignées, ni même d'exercer leurs droits de citoyens.

En conclusion, le CESE déplore une situation qui voit trop souvent la solution pénale prendre le pas sur la solution sanitaire : la carence de places en psychiatrie et le manque de professionnels psychiatres en mesure de prendre en charge l'auteur du crime ou du délit conduisent les experts à se résigner à proposer l'incarcération, alors même que la personne relève, de fait, d'un traitement psychiatrique.

B. La peine n'a pas de sens quand elle n'est pas comprise par les personnes condamnées, par les victimes, par la société

Au-delà de la seule peine, c'est en réalité plus globalement la justice pénale qui est mal ou peu comprise. Ses finalités, ses acteurs, ses rouages sont peu connus. Son vocabulaire est inaccessible. Certains de ses principes fondamentaux, comme l'irresponsabilité pénale en cas de trouble mentaux, la prescription, les droits de la défense, sont à l'origine de malentendus, voire d'indignations. Ils le sont d'autant plus qu'ils ne sont pas expliqués par la justice qui a, trop longtemps, considéré que la communication n'entrait pas dans ses fonctions.

A l'école, une certaine place est - en principe¹¹⁸ - donnée au droit dans le cadre de « l'éducation morale et civique » autour de trois objectifs : le respect d'autrui, l'acquisition et le partage des valeurs de la République, la construction d'une culture civique. Cet enseignement doit, d'après les textes, porter en particulier sur le respect des règles de la vie collective, sur le rôle de la loi et sur la façon dont se rend la justice¹¹⁹.

Cet enseignement est insuffisant et ne permet pas d'appréhender le fonctionnement de la justice. Pour le CESE, il faut le renforcer avec, d'abord, comme objectif de permettre à l'enfant de se positionner lui-même en tant que sujet de droit : quels grands textes (à l'instar de la convention internationale des droits de l'enfant par exemple) et quelles institutions pour assurer le respect de ses droits (quel est le rôle du Défenseur des droits par exemple) ? Cet enseignement devrait aussi porter sur les principes fondamentaux qui gouvernent le quotidien et ce qu'implique le vivre-ensemble et la démocratie¹²⁰ en termes de responsabilité individuelle, de droits et de devoirs, de libertés et d'interdits (et des conséquences de leurs transgressions). C'est dans ce cadre que la place et le rôle de la justice pourraient être expliqués, tant dans sa dimension protectrice que dans son rôle de sanction. Des outils existent¹²¹. Cette éducation au droit devrait constituer l'un des volets d'une politique de prévention

¹¹⁸ C'est tout du moins ce qui est prévu : les programmes ne sont pas toujours mis en œuvre, comme l'a récemment constaté l'IGAS au sujet de l'éducation à la sexualité, pourtant prévue dans la loi depuis 2001 (cet avis y reviendra dans un passage sur les violences intrafamiliales).

¹¹⁹ Pour « *appliquer et accepter les règles communes, comprendre qu'il existe une gradation des sanctions, comprendre que la règle commune peut interdire, obliger mais aussi autoriser, respecter autrui et en particulier l'intégrité de la personne* » (Programme d'enseignement moral et civique de l'école et du collège (cycles 2, 3 et 4), Bulletin officiel de l'Éducation nationale du 26 juillet 2018.).

¹²⁰ Dans son avis *Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique* du 15 décembre 2021 (rapporteur : Thierry Cadart), le CESE relevait que « *l'apprentissage continu de la démocratie implique de commencer par une initiation en pratique dès le plus jeune âge selon des méthodes adaptées aux étapes de développement des enfants et adolescents* ».

¹²¹ cf <https://www.ac-nantes.fr/ressources-pedagogiques-acces-justice-122594> ou https://www.saint-quentin-en-yvelines.fr/sites/default/files/2019-06/SQY_-_Maison_Justice_et_droit_-_Catalogue_outils_2016.pdf

des violences et de la délinquance en s'appuyant sur les méthodes de prévention évaluées (« evidence based »). La lutte contre les violences doit faire l'objet d'une politique publique interministérielle de prévention, globale et cohérente, qui fait encore largement défaut. L'éducation à la sexualité et en particulier au consentement est une obligation légale qui est trop largement inappliquée¹²². Le CESE présentera des propositions en 2024 sur ce sujet. Il faut aussi renforcer la formation au repérage et à l'orientation des victimes, pour tous les acteurs : les personnels de la communauté éducative, les médecins et personnels de santé, des structures sociales et médico-sociales, la police et la gendarmerie ainsi que tous les acteurs de la justice.

PRÉCONISATION 4

Systématiser l'enseignement dès l'école des grands principes de la justice et de son organisation dans une société démocratique, en développant par exemple les visites de tribunaux et les rencontres avec des personnes qui font et qui rendent la justice.

Les progrès dans le sens d'une meilleure appréhension par la population de la justice, en particulier pénale, perdront de leur utilité si, dans le même temps, les victimes ont encore le sentiment d'être confrontées à un système, un fonctionnement, une chaîne d'acteurs, un vocabulaire, qui les excluent.

La place de la victime dans la procédure pénale est un premier motif d'incompréhensions¹²³. Il est vrai qu'en raison de l'objet même du procès pénal, elle n'a rien d'évident. Celui-ci est, avant tout, une procédure qui oppose l'auteur présumé des faits à la société tout entière. La victime n'est partie au procès que si elle dépose plainte et se constitue partie civile. C'est le procureur qui décide des poursuites, même contre la volonté des victimes, et il est le seul à pouvoir faire appel de la décision du tribunal¹²⁴.

Au-delà de la décision de culpabilité et la peine éventuelle, le juge pénal statuera, en application du code civil, sur l'indemnisation du préjudice découlant de l'infraction*.

La victime qui se constitue partie civile¹²⁵ devient partie au procès pénal pour obtenir réparation. A ce titre, elle peut accéder au dossier, être assistée d'un avocat et, le cas échéant, bénéficier de l'aide juridictionnelle. Durant l'enquête et l'instruction, elle peut fournir des éléments de preuve, demander des auditions, des confrontations et, durant l'audience, elle peut, par l'intermédiaire de son avocat/son avocate ou du président/de la présidente, poser des

¹²² Le planning familial, SOS homophobie et Sidaaction, ont, en mars dernier, saisi la justice administrative pour faire reconnaître la responsabilité de l'Etat dans le défaut de mise en œuvre des dispositions légales sur l'éducation à la sexualité à l'école, au collège et aux lycées.

¹²³ Les termes ont évolué, passant de la prise en compte de « l'intérêt des victimes » (loi du 9 mars 2004, dite Perben II) aux « droits » des victimes (loi du 15 août 2014)

¹²⁴ La victime ne peut que « faire appel sur intérêts civils », c'est-à-dire de la seule partie de la décision relative à son indemnisation.

¹²⁵ La partie civile est la personne physique ou morale que la loi autorise à exercer une action en réparation du préjudice que lui a causé l'infraction devant une juridiction répressive.

questions. Elle a aussi le droit d'être informée, par le procureur ou la procureure de la République, des décisions relatives aux poursuites ou aux alternatives aux poursuites*, et par le ou la juge d'instruction, à toutes les étapes de l'information. La victime a également le droit de demander à être informée, dans le cadre de l'exécution de la peine ou de permission de sortie, en cas de libération anticipée...¹²⁶. Il est important que cette information des victimes sur la situation pénale et pénitentiaire de l'auteur soit effective : c'est crucial dans le cas particulier des violences conjugales.

Les associations et les victimes que la commission et les rapporteurs ont pu entendre¹²⁷ ont toutes mis l'accent sur l'importance qu'avait la mise en œuvre la plus large et la plus effective possible de ces droits. Ils sont la reconnaissance que les victimes sont réellement prises en compte : pour cela, elles doivent être informées des décisions qui seront prises à tous les stades de la procédure. C'est de leur respect que dépendra en partie la capacité du procès à remplir une fonction cathartique en répondant aux questions que se posent les victimes¹²⁸.

De nombreux éléments rendent difficile la compréhension de la peine. La terminologie de la justice en est un. Elle est souvent absconse : ce n'est pas justifié quand cela ne contribue pas à sa précision. Dans certaines circonstances, le vocabulaire de la justice est ressenti par les victimes comme éloigné des réalités dramatiques qu'elles vivent.

La motivation des jugements de condamnation est une obligation que le Conseil constitutionnel a consacrée, sur le fondement de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et cela « pour la culpabilité comme pour la peine »¹²⁹. Elle a été rappelée par la loi du 23 mars 2019 et s'impose pour l'ensemble des peines. L'examen de la pratique des juridictions correctionnelles¹³⁰ montre que cette exigence n'est pas effective ou prend trop souvent la forme d'une formule-type pour répondre a minima aux critères légaux de la peine. Si l'intérêt de la motivation est bien compris par les magistrates et magistrats, celle-ci est perçue comme un idéal auquel la masse des contentieux à gérer et le caractère chronophage de la motivation, font obstacle. Une pratique consiste d'ailleurs, pour les présidents de

126 Articles 707, 712-16, 712-16-1, 712-16-2 du code de procédure pénale

127 Entretien des rapporteurs du 11 avril 2023 avec M. Philippe Duperron, président de l'association « 13onze15 Fraternité et Vérité » et audition du 3 mai 2023 de Mme Sandrine Bouchait, présidente de l'Union nationale des familles de féminicides (UNFF).

128 « *Dernière la clameur de la victime, se trouve une souffrance qui crie moins vengeance que récit* » disait Paul Ricoeur, cité par M. Jean-Pascal Thomasset, membre du CESE et secrétaire général de la Fédération France victimes, lors de son audition du 12 avril 2023 par la Commission des Affaires sociales et de la santé du CESE.

129 Décision n°2017-694 (QPC) du 2 mars 2018.

130 IERDJ, sous la direction de Pierre-Yves Gahdoun, Raphaëlle Parizot, Anne Ponselle, Marc Touiller, *La motivation des peines correctionnelles et criminelles : recherche sur les déterminants de la motivations des décisions pénales*, novembre 2002. La situation est différente pour ce qui est de seines criminelles, avec des motivations confirmées aux exigences de la loi et de la jurisprudence, qui, en particulier, donnent les principaux éléments ayant convaincu du choix de la peine.

comparution immédiate ou de tribunaux correctionnels à ne motiver les décisions que lorsque le jugement est frappé d'appel.

Il faut donc donner aux tribunaux correctionnels les moyens de motiver leurs décisions, mais certainement aussi aller au-delà et prendre le temps de l'explication de la peine auprès des victimes. Ce qui est particulièrement difficile en comparution immédiate.

Pour le CESE, la victime devrait pouvoir obtenir auprès de la justice des réponses aux questions que la décision suscite chez elle. Il est nécessaire d'expliquer les conséquences concrètes de la décision pour toutes les parties mais aussi d'indiquer clairement à tous et toutes comment et par qui la décision rendue devra être mise en œuvre.

PRÉCONISATION 5

Mieux accompagner les victimes en agissant dans deux directions :

- parvenir à une motivation complète et circonstanciée des décisions ;
- donner les moyens à France Victimes de remplir sa mission de service public au service des victimes, de les informer, les accompagner et les soutenir, le plus en amont possible et à chaque étape, et de s'assurer que les implications de la peine prononcée ou de la décision prise ont été bien comprises.

Aux victimes de violence, la peine doit assurer une protection immédiate mais aussi organiser une prise en charge plus globale

Face aux violences, l'éviction de l'auteur (au sens large : c'est-à-dire toutes les mesures qui ont pour effet d'éloigner le mis en cause de sa victime) est la première urgence. C'est particulièrement vrai face aux violences intrafamiliales, car l'auteur partage ou a partagé le logement de la victime. Cette éviction peut intervenir à tous les stades de la procédure : elle peut être demandée par le procureur ou la procureure comme alternative aux poursuites ou dans le cadre de la composition pénale*, elle peut être l'une des modalités de la peine¹³¹, de son aménagement¹³² ou intervenir dans le cadre d'une condamnation à la prison (avec des conséquences pour la famille sur le permis de visite et les permissions de sortie).

Le CESE fait siennes les préconisations du rapport parlementaire précité en faveur d'un renforcement de la prise en charge financière du suivi psychologique des victimes. Leur logement est une autre priorité. La situation dans laquelle aucune solution n'est judiciairement proposée pour pallier l'inaccessibilité du foyer conjugal n'est pas satisfaisante. Le Grenelle des violences conjugales s'est traduit par une augmentation du nombre de places d'hébergements qui leur sont réservées, notamment dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Mais certaines places ne sont pas occupées parce qu'elles sont trop éloignées des lieux de vie des victimes, que leur disponibilité dans le temps est incertaine, ou qu'elles sont jugées peu sûres. Il faut renforcer la coopération entre les acteurs locaux pour

131 Elle intervient alors dans le cadre d'un sursis probatoire*, d'un suivi-socio-judiciaire, d'une peine de DDSE.

132 Elle « accompagne » la semi-liberté, le placement extérieur...

assurer, localement, une meilleure adéquation avec les besoins. Quant au financement des actions de prise en charge des auteurs, notamment des Centres de prise en charge des auteurs de violences conjugales (CPCA), le CESE estime qu'il doit être imputé sur le budget du ministère de la justice et non sur le budget consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes¹³³.

Enfin, la vulnérabilité de la victime est très souvent la conséquence de son manque de ressources propres. Une sanction infligée à l'auteur peut détériorer la situation de la victime quand elle n'est pas accompagnée d'une prise en charge sociale adéquate. La loi du 28 février 2023 a créé une aide universelle d'urgence aux victimes de violences intrafamiliales, sous la forme d'un don ou d'un prêt sans intérêts qui peut-être une réponse immédiate. Mais elle ne permet pas à la victime de s'extraire plus durablement de l'emprise économique, dont l'auteur des violences a bien souvent abusée. Le 2 septembre 2022, la Première ministre a annoncé le déploiement, à côté de cette aide, d'un Pack nouveau départ (accès à l'aide financière d'urgence, accompagnement psychologique, hébergement, absence de rupture dans les parcours...) dont l'objectif est d'apporter une réponse coordonnée, rapide et individualisée aux victimes en vue de faciliter leur départ du domicile de l'auteur des violences. Le CESE plaide pour une généralisation et une accélération

de son déploiement avec une triple priorité : y inclure toutes les problématiques consécutives à la séparation, systématiser l'information de la victime à tous les stades, éviter les ruptures.

PRÉCONISATION 6

Permettre systématiquement aux victimes, notamment de violences intrafamiliales, d'entrer dans un processus d'accompagnement global articulant les décisions pénales et les mesures civiles. Pour cela, généraliser le « pack nouveau départ » et y inclure toutes les dimensions de l'accompagnement et les exigences de la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il est possible, à plusieurs moments de la procédure, de mettre en place des alternatives qui nous semblent utiles si elles sont pensées, construites et évaluées.

Donner un sens à la peine, ce peut-être trouver, avec la personne mise en cause et en accord avec la victime, une solution qui mette fin au dommage. La médiation pénale poursuit cet objectif. Alternative aux poursuites, elle est en cela à distinguer de la justice restaurative qui peut intervenir utilement en complément de la justice pénale. Elle peut en effet, si certaines

¹³³ Le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » vise à impulser et coordonner les actions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale, à la promotion des droits et à la prévention et la lutte contre les violences sexistes.

conditions sont réunies, apporter des réponses que ni le procès, ni la sanction décidée par la justice, n'ont permises. Le CESE met également l'accent sur d'autres types de sanctions, à l'instar de l'amende ou de la saisie-confiscation : elles ne sont pas complètement exclues du droit français, mais différents obstacles freinent leur utilisation. Il faut les lever car elles sont réellement intéressantes du point de vue du sens de la peine.

1/ La médiation.

Eviter le recours au pénal nécessite l'existence d'instances et d'espaces de médiation, parfois informels, comme le font des élus et élus, des associations de quartier ou des équipes de prévention là où elles existent encore.

Il existe des médiations administratives mises en place par les entreprises (médiateurs des banques, des médias) qui parviennent à expliquer et à résoudre bien des litiges avant qu'ils ne s'enveniment.

Les 550 déléguées et délégués du Défenseur des droits dans les territoires résolvent bien des problèmes entre citoyens et administrations. Rappelons que cette intervention s'effectue aussi en détention puisqu'il existe des médiateurs et médiatrices pour la quasi-totalité des lieux de détention, même si ce travail discret nécessiterait une plus forte publicité auprès des personnes détenues notamment sur leur cadre d'intervention.

Enfin, le procureur peut recourir à la médiation pénale pour les litiges du quotidien, comme alternative aux poursuites pour des contraventions ou certains délits considérés comme de faible gravité. Ces médiations sont souvent l'œuvre de délégués et déléguées du procureur qui interviennent dans les Maisons de la justice et du droit (MJD). Ils proposent des stages payants, des peines de jours-amende*, des TIG* en fonction de la nature des délits commis. L'article 5

de loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales a prohibé la médiation en matière familiale en cas de violences alléguées ou d'emprise manifeste.

Il existe aussi des conciliateurs et conciliatrices de justice qui ont pour mission de permettre le règlement à l'amiable des différends avant ou pendant une procédure judiciaire. Ils sont chargés d'ouvrir un dialogue entre les parties sur une liste assez limitée de situations, essentiellement les problèmes de voisinage, différends entre propriétaires et locataires. La conciliation peut être homologuée par la justice.

Notons que si les déléguées et délégués du procureur sont rémunérés à l'acte, les conciliatrices et conciliateurs sont bénévoles. Ce qui apparaît comme une graduation de l'importance des uns et des autres aux yeux de la justice. Pourtant toute intervention devrait être reconnue, ce qui permettrait d'ouvrir les profils de recrutements.

2/ La réparation pénale et la justice restaurative

Instituée par la loi du 4 janvier 1993, la réparation pénale reste cantonnée à la justice des mineurs, alors qu'elle serait utile notamment pour des jeunes majeurs. Elle prend en compte les proches qui sont associés au processus (les parents pour les mineurs), la victime si elle le souhaite, et se traduit par une action de réparation au bénéfice de la victime ou de la société. Elle doit favoriser la responsabilisation de l'auteur vis-à-vis de l'acte commis, elle est menée par des professionnels sous l'autorité d'un juge ou du parquet.

A l'inverse, la justice restaurative (ou réparatrice ou restauratrice selon les pays) s'est d'abord adressée aux majeurs. En effet, même réalisée dans de bonnes conditions, la procédure pénale n'apporte pas toujours apaisement et reconstruction à la victime. La justice

restaurative est complémentaire et totalement autonome de la justice pénale : son contenu et son apport ne sont pas communiqués à la justice. Elle repose sur le principe que la rencontre « auteur-victime » est non seulement possible mais qu'elle peut même être salvatrice. Elle est ouverte en France à tous les niveaux de la procédure, même en l'absence de poursuites, et peut-être arrêtée à tout moment par l'un des participants. Elle n'est sans doute pas souhaitable dans le cas des violences intrafamiliales. Depuis la première initiative de justice restaurative en 2010, puis la loi de 2014 et la circulaire de 2017 sur les moyens de mise en œuvre, l'Institut Français pour la Justice Restaurative (IFJR) dénombrait 87 programmes de justice restaurative sur le territoire en 2021¹³⁴. Mobilisant des moyens importants, elle demeure cependant peu impulsée par le ministère et les parquets dans les territoires, elle n'a d'ailleurs pas de financement référencé, sauf exception (par exemple, la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives - MILDECA -).

PRÉCONISATION 7

Elargir les possibilités de recours à la conciliation et à la médiation, tout en veillant à ne pas en faire des choix par défaut liés au manque de moyens des juridictions. Renforcer les moyens de la réparation et de la justice restaurative.

Si la réparation n'est pas l'objet premier du procès pénal, elle peut néanmoins renforcer le sens d'une peine pour toutes les parties. Le CESE est donc favorable aux évolutions qui permettront de mieux afficher la réparation du délit comme l'un des objectifs de la peine.

C'est aussi pour cette raison que nous déplorons une trop faible utilisation du travail d'intérêt général (TIG) *, qui en plus de sa contribution à la réinsertion, peut comporter une dimension de réparation¹³⁵.

3/ L'amende, les saisies et l'indemnisation des victimes

La peine d'amende est très souvent prononcée par les tribunaux, notamment dans les délits routiers. Elle pose une nouvelle fois la question de l'équité devant cette sanction. En effet, l'effort n'est pas le même selon les revenus et il n'est pas toujours possible d'ajuster la peine d'amende lorsque celle-ci est forfaitaire. Certains pays scandinaves ont instauré des amendes proportionnelles aux

134 Enquête Nationale 2021 de l'Institut Français pour la Justice Restaurative. <https://www.justice-restaurative.org/wp-content/uploads/2022/05/EN-2021.pdf>

135 Le TIG peut ainsi consister à réparer les dégâts liés au vandalisme (peinture, vitrage...).

revenus, c'est une piste à travailler.

Le montant moyen s'élève à 500 euros. 5% de ces amendes dépassent 800 euros. Mais le montant peut être particulièrement élevé dans certaines situations (amendes douanières pour le trafic de stupéfiants par exemple).

Le taux de recouvrement est bas (32% en 2017, selon un rapport du Sénat de 2019). Se pose donc la question du sens de cette peine, quand elle est appliquée à des personnes qui, étant donné leur situation, ne pourront pas régler l'amende. Quel sens donner à la condamnation d'une « mule »¹³⁶, souvent une femme, qui fuit une vie sans ressource, à des dizaines de milliers d'euros d'amende douanière alors qu'elle sera expulsée vers son pays d'origine quelques mois plus tard avec une interdiction du territoire français ?

L'indemnisation des victimes devrait les aider à accepter la peine décidée. Si l'on peut regretter la rupture du lien direct entre la victime et le mis en cause que devrait favoriser l'obligation d'indemnisation, la création du Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI) est positive parce qu'elle permet de pallier l'insolvabilité du condamné ou les limites de ses capacités. C'est un progrès indéniable parce qu'il facilite l'indemnisation des victimes en offrant un interlocuteur unique. Le faible taux de recouvrement du SARVI (30%) est à mettre en lien avec la sociologie des personnes condamnées et la faible indemnisation du travail en détention.

Par ailleurs, il reste à renforcer les moyens de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI), dont les délais sont souvent très longs, même si cela s'explique en partie par le temps nécessaire au rétablissement de la

victime et à l'évaluation de son préjudice. Si des avances sont possibles, elles ne prennent pas toujours en compte la complexité des préjudices et des changements de mode de vie que des dommages corporels ou psychiques leur imposent.

Enfin, le droit pénal français, depuis la loi du 9 juillet 2010, permet de mieux appréhender les profits générés par le crime organisé et la délinquance. Renforçant l'effet dissuasif de la sanction pénale, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), est chargée, au nom du procureur de la République, de l'exécution de la peine de confiscation, et notamment des saisies numéraires, comptes bancaires, automobiles, biens mobiliers et immobiliers. Il s'agit d'une peine complémentaire (elle n'est pas une solution de substitution à la peine) d'ores et déjà ouverte pour certaines infractions*. Elle vient concrétiser le principe selon lequel nul ne devrait tirer profit de son délit. Les sommes issues de la vente des biens confisqués (ou les biens confisqués eux-mêmes) sont utilisées prioritairement pour l'indemnisation des victimes. Les biens immobiliers confisqués peuvent, depuis 2022, être affectés à des associations reconnues d'utilité publique pour des activités de nature sociale. Pour les sommes issues du trafic de drogue, elles sont affectées au fonds de concours de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et les conduites addictives (MILDECA) pour financer des actions de prévention ou de lutte contre le trafic de drogue.

136 Personne transportant sur elle ou dans ses bagages de la drogue ou des pierres précieuses pour le compte du crime organisé.

PRÉCONISATION 8#

Accélérer les procédures d'indemnisation des victimes et encourager le prononcé de peines complémentaires, de saisies confiscatrices de biens, y compris à l'étranger.

C. La peine n'a pas de sens quand ses conditions d'exécution ne sont pas dignes

Le 30 janvier 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a, une nouvelle fois, condamné la France pour traitements inhumains et dégradants en raison de l'état de ses prisons vétustes et surencombrées¹³⁷. De nouveau, elle recommandait à notre pays de prendre des mesures générales pour que les incarcérations se fassent dans des conditions dignes. Et, de nouveau, cela n'a pas été suivi¹³⁸. Cela confirme qu'une politique axée sur la construction de nouvelles places au nom de l'encellulement individuel et sur l'encouragement des alternatives ne suffit pas.

Il faut d'abord rappeler un principe : les personnes prévenues sont présumées innocentes

En application de ce principe, la détention provisoire doit rester l'exception. Or, plus de 19 000¹³⁹ personnes sont actuellement en détention provisoire : ce sont autant de personnes qui vivent dans l'attente de leur jugement - et donc présumées innocentes - dans les maisons d'arrêt* surpeuplées, en cohabitation avec les détenus condamnés à des peines de moins de deux ans (du moins sur le principe)¹⁴⁰. Ajoutons que plus de 600 personnes obtiennent chaque année une indemnisation pour des détentions abusives (relaxe, non-lieu ou acquittement)¹⁴¹.

137 CEDH, 30 janvier 2020, J.M.B et autres contre France.

138 Par exemple, le tribunal administratif de Versailles a estimé, le lundi 17 avril 2023, que les conditions de détention à la prison de Bois d'Arcy portent « une atteinte grave et manifeste aux libertés fondamentales des personnes détenues ».

139 19 773 prévenus détenus au 1er avril 2023 (ministère de la justice, Mesure de l'incarcération, indicateurs clés au 1er avril 2023)

140 Comme les places en Centrale ou en Centre de détention font l'objet d'un numérus clausus, il faut attendre qu'une place se libère pour y accéder.

141 En 2021, 606 demandes ont été introduites, pour solliciter la réparation du préjudice moral et matériel lié à des décisions de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement, alors qu'une détention provisoire avait été effectuée. La très grande majorité a donné lieu à réparation, qu'elle soit totale ou partielle. Le montant moyen accordé par dossier était de 21 542 € (10 448 054 € d'indemnisation au total). Source : les chiffres clés de la justice Edition 2022

La détention provisoire ne peut, dans le droit en vigueur, intervenir que si le contrôle judiciaire et ses mesures (surveillance, suivi médical et socio-éducatif, interdictions diverses, garanties financières...) ne sont pas respectées ou ne suffisent pas.

Elle ne peut être ordonnée que dans les situations listées par le code de procédure pénale (conserver les preuves et indices, garantir le maintien à disposition de la justice de la personne mise en examen, empêcher une pression sur les victimes ou les témoins, éviter le renouvellement de l'infraction, empêcher une concertation frauduleuse, protéger la personne mise en examen), mais elle est souvent utilisée pour des raisons de pure procédure : le maintien à la disposition de la justice, le temps demandé par un prévenu* pour préparer sa défense, en comparution immédiate en particulier. Dans le cadre de la protection des femmes victimes de violences conjugales, la détention provisoire permet la protection de la victime, dans l'attente du jugement.

Des modifications pourraient être apportées au droit encadrant la détention provisoire. C'est en effet en fonction de la peine qu'encourt la personne mise en cause qu'il est ou non possible de décider d'une détention provisoire¹⁴². C'est aussi de cette peine que dépendent la durée de la détention provisoire et la possibilité de la prolonger. Deux premières pistes doivent donc être envisagées pour réduire le nombre de situations susceptibles de donner lieu à la détention préventive :

- la dépénalisation (ou « contraventionnalisation ») de certains délits (ou, à tout le moins, l'arrêt de la tendance actuelle à la pénalisation des comportements)¹⁴³ ;
- l'élévation du seuil de peine d'emprisonnement encouru autorisant la détention provisoire et/ou sa prolongation.

Ces pistes rejoignent ce qui est préconisé dans l'axe « préalable » de cet avis.

Il serait aussi nécessaire de réexaminer la liste des situations ou risques (critères) autorisant le placement en détention provisoire et, surtout, de renforcer la motivation de cette décision (au-delà d'une simple mention du critère prévu par le code pénal). La motivation de la prolongation de la détention provisoire devrait aussi être renforcée.

PRÉCONISATION 9#

Définir une politique globale de réduction de la détention provisoire en plusieurs axes :

- une contraventionnalisation de certains délits ;
- une limitation de sa durée, dans le respect de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- une motivation renforcée, en particulier sur ce qui rendrait les autres solutions moins efficaces.

¹⁴² La détention provisoire ne peut être ordonnée ou prolongée que si la personne mise en examen encourt une peine criminelle ou une peine correctionnelle d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement
¹⁴³ CESE, 24 janvier 2023, *Cannabis : sortir du statu quo, vers une légalisation encadrée*, (Floran Compain, Helno Eyriey)

Si les pouvoirs publics ont conscience de l'utilisation bien trop élevée de la détention provisoire, leur réponse passe principalement par un recours toujours plus grand à l'Assignation à résidence sous surveillance électronique (l'ARSE)*.

Il faut en premier lieu avoir bien conscience de ce que l'ARSE* implique, d'une part en termes de restrictions pour la personne mise en cause (assignée dans son logement, comme chacun a pu en mesurer la difficulté pendant les périodes de confinement) avec des conséquences pour ses proches, d'autre part en termes de moyens humains, mobilisés.

C'est une situation que le CESE déplore : de fait, l'ARSE* est souvent une simple mesure de surveillance étroite. L'accompagnement socio-éducatif, qui figure parmi les formes possibles de contrôle judiciaire, devrait être privilégié.

PRÉCONISATION 10#

Recourir plus largement à l'accompagnement socio-éducatif dans le cadre du contrôle judiciaire, y compris en cas de surveillance électronique

Faut-il instaurer des juridictions spécialisées, comme cela a été fait en Espagne ?

Face aux violences intrafamiliales, la justice doit encore progresser, pour une meilleure connaissance des situations, une plus grande réactivité, une meilleure coordination - avec les autres acteurs concernés mais aussi entre les magistrats et juridictions impliquées (justice pénale, justice familiale, juge des enfants). Le CESE s'est interrogé sur l'intérêt d'instaurer des juridictions spécialisées. Une proposition de loi a été déposée en France et l'exemple de l'Espagne est dans les esprits. Dans leur rapport, Mmes Emilie Chandler et Dominique Vérien voient dans cette option « une éventualité à expertiser » au regard des objectifs qui seraient fixés et en considérant que certains peuvent être atteints autrement. Dans l'immédiat, elles recommandent la création d'un « pôle violences intrafamiliales ou famille » au sein des parquets, d'une chambre spécialisée en « violences intrafamiliales ou famille » au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel. Au tribunal de Bobigny, face à la masse des procédures, il est envisagé de créer un service dédié aux violences au sein du couple, avec une organisation spécifique du traitement de l'urgence. Le 22 mai 2023, la Première ministre a annoncé la mise en place de pôles spécialisés dans les tribunaux. Il faut en tout état de cause souligner que la réforme espagnole du traitement judiciaire des violences intrafamiliales repose sur une approche civile et pénale et qu'elle intervient dans le cadre d'une politique plus générale, financée et structurée de prévention et de lutte contre ces violences. Pour le CESE, la transversalité implique, au-delà des réorganisations, de donner aux magistrats le temps et les moyens d'accéder à l'information, de la partager, de la rassembler et de l'analyser pour parvenir aux réponses les plus adaptées aux différentes situations. Il est également nécessaire de sensibiliser davantage les magistrats et magistrats aux phénomènes d'emprise qui sont à l'œuvre dans les violences intrafamiliales.

La surpopulation pénale persiste et il est temps d'organiser, dans la loi, une régulation

Face à l'échec des ambitions affichées par les différents gouvernements et aux contradictions des orientations, il faut changer de braquet et organiser la réponse, dans la loi. Puisque c'est l'autorité judiciaire qui décide de placer une personne en détention, c'est à elle qu'il faut, au moins en partie, confier la responsabilité de programmer les sorties anticipées des détenus afin que les jugements d'incarcération ne contribuent pas à la suroccupation carcérale.

Deux options sont possibles.

La première est celle d'un numerus clausus. Elle se heurte au principe selon lequel la peine et son exécution doivent être décidées par les magistrats en toute indépendance. Elle serait aussi en

contradiction avec un principe que cet avis a rappelé en introduction : la peine ne doit pas dépendre des moyens dont disposent la justice et l'administration pénitentiaire. Cette solution soulève aussi la question de l'équité territoriale.

La seconde relève de la « régulation carcérale », expression large qui peut viser différents mécanismes. Le CESE soutient comme d'autres avant lui (en particulier le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans une recommandation de son rapport annuel 2018), le principe d'une telle régulation. Il s'agirait de mettre en place un seuil d'alerte au-delà duquel un dispositif de coordination des acteurs devra se mettre en place sous la responsabilité de l'autorité judiciaire.

Le CESE fait cette proposition avec ces précisions :

→ cette proposition n'est pas complètement nouvelle. En effet, deux instances (les commissions de l'exécution et de l'application des peines et les conférences régionales sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération) doivent normalement favoriser le dialogue entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire sur la situation dans les prisons. Pour aller plus loin que ces seuls échanges, des expérimentations ont été conduites à Grenoble et Marseille. Les objectifs, en termes de réduction de la population carcérale, n'ont pas toujours été atteints. Les systèmes expérimentés avaient toutefois des limites : ils étaient incitatifs et reposaient en réalité sur la bonne volonté des acteurs impliqués, en particulier des magistrats et magistrats en poste¹⁴⁴. Ils ne s'inscrivaient pas dans un cadre national. Ils se sont surtout heurtés à d'autres tendances aux effets contraires (notamment la difficulté d'aménager les peines en comparution immédiate). Leur caractère non contraignant a réduit leur portée :

→ la régulation carcérale n'est pas à elle seule une réponse suffisante au « non-sens » que continuera à avoir la détention si la situation dans les prisons ne change pas¹⁴⁵. Elle ne doit pas empêcher la réflexion sur la tendance des juridictions à prononcer trop souvent l'incarcération. Les alternatives doivent être favorisées, indépendamment du taux d'occupation des établissements.

→ un tel dispositif n'exclut aucunement de nouvelles condamnations à la détention, mais il implique une « régulation », c'est-à-dire qu'une nouvelle entrée en détention impose une réflexion sur une « sortie » (libération anticipée, libération sous contrainte, réduction de peine, aménagements).

On est finalement proche de ce qui avait été mis en place durant la crise sanitaire, ce qui a permis de réduire la population carcérale de 11% entre 2020 et 2021.

144 Cf l'intervention de Mme Jeanne Bastard, vice-procureure à Grenoble, dans la synthèse des échanges de organisés par la commission libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux le 1^{er} décembre 2022

145 Audition du 1^{er} mars 2023 de Maître Benoît David, avocat au barreau de Paris, membre du Syndicat des avocats de France

PRÉCONISATION 11#

Adopter dans le ressort de chaque tribunal judiciaire et dans le cadre d'un processus coordonné par les cours d'appel, une convention associant les autorités judiciaires, pénitentiaires, d'insertion et de probation prévoyant, à partir d'un certain seuil d'occupation, l'identification de solutions de sortie (recensement des personnes susceptibles de faire l'objet d'une libération anticipée : libération sous contrainte, réductions supplémentaires de peine, conversion du reliquat de peine ...).

L'objectif devrait être un taux d'occupation des établissements pénitentiaires égal à 100% (incluant la détention provisoire et la mise à exécution des décisions).

Dans son avis de 2019, le CESE avait regretté que la contrainte pénale ait été supprimée sans avoir eu le temps de s'imposer parmi les alternatives à la détention*.

Instituée par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales pour les auteurs de délits passibles de 5 ans maximum de prison, la possibilité de cette peine avait été étendue en 2017 à tous les auteurs de délits punis d'emprisonnement. Elle soumettait le condamné à un ensemble d'obligations et d'interdictions et à un accompagnement soutenu pendant une durée qui pouvait aller jusqu'à 5 ans. Elle semblait donc adaptée aux personnes en difficultés sociales qui, sans cette peine, auraient bien souvent été condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ou à de

courtes peines d'emprisonnement. Un autre de ses intérêts tenait à la nature des obligations qu'elle mettait à la charge la personne et à leur lien avec sa situation (obligation de suivre un enseignement ou une formation professionnelle, des traitements médicaux ou des soins, participation à des programmes individuels ou collectifs de prévention de la récidive ou encore à un stage de citoyenneté) et avec les dommages qu'elles avaient causés (avec une obligation consistant en leur réparation). Les interdictions, elles aussi en relation directe avec l'infraction*, pouvaient par exemple consister à empêcher la personne condamnée de conduire un véhicule, d'entrer en relation avec la victime, de fréquenter les débits de boisson, de se présenter dans certains lieux.

La création de la contrainte pénale faisait écho à une proposition de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive de 2013 : toutefois, si la version initiale du projet de loi avait préconisé la création d'une nouvelle peine totalement déconnectée de la prison et même de la menace de la prison, cela n'a finalement pas été le cas dans la loi.

En tout état de cause, la loi du 23 mars 2019 a supprimé la contrainte pénale et l'a en quelque sorte « remplacée » par le sursis probatoire* qui permet au juge, quand il prononce une peine d'emprisonnement, de décider qu'il sera sursis à son exécution sous réserve que le condamné respecte durant un certain temps (délai d'épreuve) un certain nombre d'obligations. La contrainte pénale ne concernait au 1er juillet 2019 que 2376 personnes, ce qui a pu contribuer à sa suppression sans qu'une évaluation sérieuse des avantages et inconvénients de cette procédure n'ait été réalisée, et sans véritable réflexion sur les raisons de cette faible utilisation. Cela montre, en tout cas, la difficulté de

remettre en question la centralité de la prison, et surtout de mettre en place dans les juridictions une peine imposant une implication croisée des magistrats et magistrates (du parquet et du siège), des personnels des SPIP* et des établissements pénitentiaires, des avocats et avocates et des membres d'associations de contrôle judiciaire. Le CESE déplore cette suppression et propose la création d'une nouvelle peine de probation sans lien avec la détention qui soumettrait la personne condamnée à certaines obligations, pour une durée fixée par le tribunal (de 6 mois à 5 ans). Ce serait une sorte de boîte à outils dans laquelle le juge de l'application

des peines (JAP) pourrait piocher pour adapter les obligations selon l'évolution du condamné.

PRÉCONISATION 12#

Instaurer une nouvelle peine de probation autonome, s'inspirant de la contrainte pénale, mais sans lien avec l'emprisonnement, soumettant la personne condamnée à des obligations adaptées à sa situation et en lien avec le dommage qu'elle a causé.

D. La peine n'a pas de sens quand elle n'est ni individualisée, ni adaptée à la situation de la personne et à son évolution

L'allongement de la durée des peines est, avec l'augmentation des incarcérations pour de courtes peines, la cause de la surpopulation carcérale. La durée moyenne de la détention était de 7,9 mois en 2002, contre 9,7 mois en 2021. En 1980, moins de 6 000 personnes étaient détenues au titre d'une peine de 5 ans de prison ou plus ; en janvier 2020, elles sont 11989. Ainsi, aux peines « courtes » synonymes de ruptures dans les parcours, s'ajoutent de plus en plus des peines très lourdes, avec des effets, notamment sur la santé et l'isolement social, qui s'aggravent avec le temps.

L'individualisation de la peine constitue l'un des grands principes de la justice pénale et le CESE ne devrait pas avoir à le rappeler. S'il le juge nécessaire, c'est que

des tendances, des injonctions et finalement des pratiques sont à l'œuvre et la mettent à mal. La « pression sociétale et médiatique » pour que la justice condamne et incarcère toujours plus dans des délais toujours plus courts, mentionnée ci-dessus, se matérialise. Ses effets se font ressentir dans les pratiques des parquets – sur les choix d'orientation des dossiers dont ils sont saisis – mais aussi dans les décisions elles-mêmes.

Sur ce plan, il faut distinguer les cours d'assises, où la place donnée à la personnalité de l'auteur, aux faits et à leurs circonstances est préservée, et les tribunaux correctionnels, les volumes ne sont pas comparables. En 2021, les cours d'assises et les cours criminelles départementales

ont rendu en premier ressort 2 000 arrêts concernant 3 000 personnes. La même année, les tribunaux correctionnels ont rendu 663 000 décisions, dont 611 900 décisions de culpabilité. 38% de ces dernières sont venues sanctionner une infraction relative à la circulation ou aux transports, 21% des atteintes aux personnes, 19% des atteintes aux biens, 11% des infractions à la réglementation sur les stupéfiants¹⁴⁶. Et, pourtant, les enjeux sont dans les deux cas majeurs pour les personnes : le tribunal correctionnel* peut décider d'une peine d'emprisonnement maximale de 10 ans.

A l'égard des auteurs de violences, la peine doit plus efficacement contribuer à éviter la récidive.

Cela implique que l'auteur prenne réellement conscience de la gravité de faits. Que l'auteur soit détenu, ou que la mesure s'exécute en milieu ouvert*, il est essentiel de lui proposer systématiquement un accompagnement éducatif, thérapeutique et psychologique. Cela devrait, pour le CESE, constituer une dimension essentielle des mesures (stage de prévention et de lutte contre les violences au sein du couple, groupes de parole, suivi psychologique...) qui peuvent d'ores et déjà être proposées systématiquement à différents stades de la procédure pénale. Elles sont mises en œuvre par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)*, par des associations et par les centres de prise en charge des auteurs de violences conjugales (CPCA), progressivement mis en place par le gouvernement depuis 2020 en application du Grenelle des violences conjugales.

Ni la durée, ni le contenu de ces stages ne sont standardisés. Ils sont, d'après les informations auxquelles le CESE a

eu accès, trop courts (quelques jours). Or, la durée devrait être suffisante – avec des rendez-vous sur 4 à 6 mois – pour permettre une réflexion et un vrai changement chez les auteurs : une prise de conscience, une perception de la violence subie par la victime. La capacité de l'auteur à évoluer doit être mesurée. Une définition plus harmonisée des objectifs de ces stages est nécessaire. Pour autant, leur contenu doit être conçu au plus proche de la personnalité des auteurs, en incluant par exemple la prise en charge des addictions.

PRÉCONISATION 13#

Généraliser et consolider la prise en charge socio-éducative et le suivi psychologique des auteurs de violences conjugales en :

- définissant plus précisément les objectifs attendus des programmes adressés aux auteurs, en évaluant leur efficacité, leur pertinence et les effets attendus sur eux ;
- renforçant et pérennisant les moyens alloués aux structures qui les mettent en œuvre

L'autorité parentale

L'intérêt supérieur de l'enfant peut conduire à se prononcer sur l'autorité parentale qui peut rester un enjeu dans un contexte de séparation des parents¹⁴⁷ ou lorsque le parent violent l'utilise pour maintenir son emprise. Si un tribunal peut prononcer, dans son jugement, la déchéance totale ou partielle de l'autorité parentale, celle-ci relève du juge civil (juge des enfants, juge aux affaires familiales...) qui dispose, avec les articles 378 et suivant du code civil, des moyens de la suspendre ou l'aménager même hors de toute condamnation. L'article 378-2 prévoit ce retrait et la suspension des droits de visite et d'hébergement de plein droit en cas de crime par l'un des parents contre l'autre. Le procureur en urgence ou un juge civil peut prendre des décisions provisoires sur l'exercice de l'autorité parentale, voire la suspendre pour des raisons multiples notamment dans le cadre de la protection de l'enfance, y compris en nommant un administrateur défenseur des intérêts de l'enfant. Le CESE soutient la proposition de loi visant à mieux protéger les enfants victimes de violences intrafamiliales¹⁴⁸, en cours d'examen au Parlement, qui souhaite introduire de nouveaux cas de suspension de l'autorité parentale, des droits de visite et d'hébergement. Le CESE insiste en outre pour que le retrait de l'autorité parentale soit systématisé en matière de féminicide via la désignation immédiate d'un administrateur *ad hoc* chargé de défendre les droits et intérêts de l'enfant.

La procédure de comparution immédiate¹⁴⁹ - la place qu'elle occupe désormais dans certains tribunaux correctionnels et sa part dans les décisions comportant une peine de prison – sont symptomatiques d'une évolution préoccupante

Le nombre de comparutions immédiates est passé de 32000 en 2000, 44000 en 2012 à 48700 en 2021¹⁵⁰. La part de la comparution immédiate sur l'ensemble des procédures est extrêmement variable selon les tribunaux. Le taux de relaxe pour les personnes jugées en audience des tribunaux correctionnels s'établissait à 7,2% en 2021, contre

147 CESE, 24 octobre 2017, *Les conséquences des séparations parentales sur les enfants* (Pascale Coton, Geneviève Roy)

148 Proposition de loi n°658 2^e rectifié enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 décembre 2022.

149 Cette procédure est, en droit, possible pour des faits ne nécessitant pas une enquête approfondie. Elle s'applique aux délits punis d'au moins 2 ans de prison (6 mois en cas de flagrant délit), soit un champ en pratique large. Elle intervient immédiatement après la garde à vue. Dans l'attente de sa comparution, le détenu est placé dans une cellule au tribunal. C'est au Parquet qu'il revient de décider d'orienter une affaire en comparution immédiate, de la classer sans suite ou de privilégier d'autres voies de poursuite. A l'audience, il est demandé au prévenu, en présence de son avocat ou de son avocate, s'il souhaite être jugé sur le fond immédiatement ou s'il demande un report. Dans ce dernier cas, le tribunal décide des mesures imposées à la personne mise en cause dans le délai qui sépare la comparution immédiate de l'audience de fond.

150 Ministère de la justice, *Références statistiques justice*, Edition 2022.

4,1% en comparution immédiate¹⁵¹. La comparution immédiate est très pourvoyeuse de courtes peines de prison.

Le temps dont disposent les avocats des personnes déférées en comparution immédiate, le jour même de l'audience, est extrêmement court¹⁵². L'audience elle-même se tient dans des conditions difficiles, jusqu'à une heure souvent très avancée de la nuit. Surtout, l'enquête sociale rapide n'est bien souvent pas suffisante pour permettre au juge d'individualiser la peine. Les éléments, notamment sur les garanties de représentation, ne peuvent pas toujours être recueillis et relèvent seulement du déclaratif. Or, on le sait : moins le tribunal dispose d'informations sur la personne mise en cause, moins la peine est individualisée, et plus elle est lourde¹⁵³.

Les échanges de la commission avec les avocates et avocats, magistrates et magistrats du tribunal judiciaire de Bobigny ont montré que plusieurs critères entraînent en compte pour décider d'une comparution immédiate : la gravité des faits au regard en particulier des priorités de la politique pénale locale (ainsi la lutte contre les trafics est une préoccupation majeure en Seine-Saint-Denis, surtout à la veille des Jeux Olympiques de 2024) ; la situation personnelle et le passé pénal ; le risque de récidive¹⁵⁴ ; l'absence de logement ou

d'hébergement. Dans les faits, le choix de la procédure de comparution immédiate répond à l'impératif de traiter en urgence certaines situations graves (comme les violences conjugales et intrafamiliales par exemple). Et si la comparution immédiate est pourvoyeuse d'incarcérations, cela s'expliquerait en grande partie par le fait que les personnes déférées ont un casier judiciaire déjà lourd, la gradation de la réponse pénale qui a été décidée jusqu'alors (sursis simple, puis sursis probatoire*...) ayant échoué.

Cette logique se comprend en première analyse. Face aux violences par exemple, il faut une réponse rapide, pour protéger les victimes. Mais poussée trop loin, le risque est de négliger les facteurs individuels et le contexte. Il n'y a pas de place dans cette justice pour les processus de la sortie de délinquance – qui sont, comme le sevrage alcoolique ou tabagique, longs et complexes, faits d'aller et retour, de réussites suivies d'échecs – ni pour l'examen de ce qui entoure le passage à l'acte. L'objectif est d'apporter une réponse rapide à chaque acte délictueux. L'individualisation de la peine, les objectifs de non-récidive et de réinsertion s'effacent. Et, en pratique, le tribunal statue en considérant toujours les mêmes éléments : le casier judiciaire, l'existence d'une adresse, d'un logement (les « garanties de représentation ») et

151 Pour autant, le Président du tribunal de Bobigny a indiqué sa préoccupation d'éviter que cette justice rapide ne devienne la norme ou ne mobilise trop de moyens, notamment en magistrats, au détriment des autres voies de la justice pénale et de la justice civile.

152 Les Barreaux organisent une permanence afin d'assurer au mieux cette défense dans des conditions difficiles.

153 Audition du 1^{er} mars 2023 de Maître Benoît David, avocat au barreau de Paris, membre du Syndicat des avocats de France.

154 Audition du 5 avril 2023 de M. Peimane Ghaleh-Marzban, président du tribunal judiciaire de Bobigny, M. Éric Mathais, procureur de la République, M. Patrick Gerbault, 1^{er} vice-président adjoint, président de la 18^{ème} chambre correctionnelle, M. Richard Samas-Santafé, 1^{er} vice-président, coordonnateur du pôle de l'urgence pénale, M. Sébastien Piffeteau, procureur de la République, Mme Victoire Risselet, substitut du procureur, Maître Agathe Grenouillet, avocate coordinatrice de la permanence pénale du tribunal de Bobigny et Maître Maud Guillemet, avocate référente.

d'un travail, la situation familiale¹⁵⁵.

Sans pour autant proposer de mettre fin à la procédure de comparution immédiate, le CESE préconise un plus grand encadrement de son champ d'application pour sortir des parcours faits de peines courtes et de récidive.

PRÉCONISATION 14#

Encadrer davantage la procédure et le champ de la comparution immédiate et ne pas en faire la solution au manque de moyens et de temps.

Un aménagement de peine* se prépare et s'envisage dans le cadre d'un parcours.

S'il est impératif de redonner du temps à la justice, c'est aussi pour intégrer cette réalité, et ne pas faire des priorités données à l'individualisation de la peine un simple affichage. L'aménagement des peines ab initio est difficile pour le juge correctionnel qui est confronté à des dossiers lourds et à un droit de la peine qui s'est singulièrement complexifié. Ce temps est nécessaire pour examiner la situation de la personne mise en cause et mieux adapter la peine.

La procédure de l'ajournement aux fins d'investigations¹⁵⁶, insuffisamment utilisée, consiste à statuer dans un premier temps sur la culpabilité et à renvoyer à une audience ultérieure la décision sur la peine. Cet ajournement peut se réaliser avec une mise à l'épreuve, avec des mesures d'aide et de contrôle (identiques à celles du sursis avec mis à l'épreuve), avec injonctions, aux fins d'investigations (au plus tard quatre mois). Ce temps donné doit permettre de recueillir des informations qui devraient conduire le juge à examiner plus profondément la possibilité d'une alternative à la détention.

De même, un mécanisme de césure, comme celui qui existe pour les mineurs, pourrait être intéressant : le mineur fait l'objet de deux jugements, le premier se prononçant sur sa culpabilité dans les trois mois de la saisine du juge, et le second statuant sur la sanction, dans les neuf mois suivants. Ainsi, le jeune connaîtra sa sanction dans les 12 mois. On peut envisager son application en matière correctionnelle : le tribunal correctionnel* se prononcerait tout de suite sur la culpabilité et sur le principe de la peine ; puis dans un second temps, il déterminerait la peine.

¹⁵⁵ Comme l'écrit Christian Mouhanna, directeur du CESDIP : « Les récidives et réitérations deviennent les critères essentiels de gestion d'un système de sanctions qui, puisqu'il ne cherche pas à analyser les causes du passage à l'acte délinquant, entraîne ces auteurs multiples depuis le rappel à la loi jusqu'à la composition pénale, puis du sursis à la prison. La progressivité des peines et sanctions, et la menace d'un alourdissement à chaque nouvelle confrontation à l'institution judiciaire doivent dissuader du passage à l'acte. Dans les faits, cela n'est pas prouvé. Les taux de réitération des sortants de prison semblent même apporter un démenti à cette croyance » Christian Mouhanna, *La contrainte pénale, symptôme d'une réforme impossible ?* Les cahiers de la justice, 2018/3 n°3.

¹⁵⁶ Art 132.70.1 du CP loi du 15 août 2014.

Ces deux options imposent de doubler les audiences et se heurtent aux limites des moyens des juridictions. Pour les mineurs, cela a d'ailleurs conduit à des classements sans suite ou des prescriptions, les délais n'ayant pu être tenus par les magistrats ou les services.

Le mécanisme de la COPJ* (convocation par officier de police judiciaire ; art 390-1 du code de procédure pénale) peut sembler plus adapté : cette convocation à une audience (qui vaut citation devant le tribunal correctionnel* ou de police) est souvent notifiée à la suite d'une garde en vue. Le prévenu* sort libre de sa garde à vue et devra se rendre au tribunal pour y être jugé. Le délai entre la notification de la COPJ* et l'audience doit être au moins de 10 jours. Il est souvent de plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Ce délai permet au prévenu* de contacter un avocat, une avocate, et de préparer sa défense. Il serait utile d'envisager que ce temps serve aussi à recueillir des éléments sociaux et de personnalité avant jugement.

PRÉCONISATION 15#

Afin de répondre à l'objectif d'adapter la sanction, il faut évaluer la personnalité du prévenu. A ce titre, le CESE encourage, conformément aux délais définis par la loi, soit l'ajournement du prononcé de la peine, soit l'élargissement aux majeurs de la césure du procès entre le prononcé de la culpabilité et celui de la peine.

Il faut du temps – et des moyens renforcés dans les SPIP* – pour examiner la situation de la personne et construire un projet solide d'alternative à la détention

L'enjeu n'est pas seulement pour la justice de « répondre vite », mais plutôt de « répondre bien », en ne s'arrêtant pas au dernier acte délictuel de la personne mise en cause, mais en s'interrogeant sur la meilleure façon d'atteindre les autres objectifs de la peine : la sortie de la délinquance, la réinsertion.

En matière correctionnelle, les enquêtes sociales sont bien insuffisantes, ce qui contribue à décider de la détention sans envisager la possibilité d'une alternative.

Le recours à une alternative, l'octroi d'un aménagement sont en effet très liés à la situation de vie des personnes : la précarité, l'absence d'emploi, de domicile, les difficultés de santé et surtout de santé mentale mal suivies ou d'addictions sont, de facto, des obstacles parce qu'ils rendent difficile pour les magistrats d'envisager une autre peine que la détention. C'est là aussi que se met en place « une sélection sociale des peines »¹⁵⁷, conduisant à la sur-incarcération des populations défavorisées. Soit le juge ne se considère pas suffisamment informé pour envisager le prononcé d'une autre mesure. Soit la prise en compte des ressources le conduit à écarter l'amende par exemple, dont le paiement lui semble peu vraisemblable, au profit d'un sursis simple qui surexpose au risque d'un emprisonnement ferme.

Il faut également que la personne mise en cause ait, matériellement, la possibilité de présenter aux magistrats et magistrates un projet solide d'alternative à la prison

157 Virginie Gautron, Jean-Noël Retière, *La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux ?* Mouvements n°88, hiver 2016

adapté à sa situation et à ses perspectives de réinsertion. Ce travail d'investigation des choix possibles suppose de donner des plus grands moyens aux SPIP* et demande du temps. C'est aussi cette idée qui motive la proposition d'une césure : plus le SPIP* aura le temps de rassembler ces éléments, plus il aura eu le temps de préparer le terrain pour des peines autres que la détention, et plus elles seront sérieuses et garanties.

Concernant le logement, le dispositif « Un chez soi d'abord » propose aux personnes en situation de grande précarité et présentant des troubles psychiques sévères un accès direct à un logement stable, sans passer obligatoirement par un centre d'hébergement temporaire. Une fois logés, les bénéficiaires sont accompagnés au quotidien par une équipe médico-sociale pluridisciplinaire. Le logement sert alors de tremplin pour faciliter les soins et l'inclusion sociale.

PRÉCONISATION 16#

Réunir davantage d'informations sur la personne avant le prononcé de la peine : systématiser les enquêtes de personnalité, qui doivent être plus fournies pour apporter tous les éléments, concrets et vérifiés, de nature à éclairer le juge sur la peine la plus adaptée à sa situation.

PRÉCONISATION 17#

Assurer à chaque personne placée sous main de justice le droit de construire, avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation, un projet solide d'alternative, incluant en particulier des éléments sur :

- la solution d'hébergement : des dispositifs comme « Un chez soi d'abord » permettant une réponse « sur mesure » préparée en amont ;
- les soins : accès aux soins et leur continuité (pas de rupture dans l'accès à l'assurance maladie) ;
- des droits essentiels effectifs : des papiers d'identité, un compte bancaire ;
- l'inscription dans un projet de formation et/ou d'insertion professionnelle.

Se donner les moyens de l'insertion professionnelle

Tout condamné sortira un jour... Les recherches et études convergent sur l'importance de l'accompagnement et de l'insertion professionnelle pour réussir cette sortie et éviter la récidive. C'est ce que soulignait le CESE dans son avis de 2019 sur la réinsertion des personnes détenues¹⁵⁸. Le travail en prison constitue un élément important de notre pacte social : il permet non seulement aux détenus d'améliorer leurs qualifications en vue de leur future insertion mais aussi d'améliorer leur quotidien et de dédommager les victimes. Il contribue en cela à donner du sens à la peine et c'est pour cette raison qu'il est de nouveau abordé.

Depuis l'avis du CESE de 2019, des changements sont intervenus concernant les conditions de l'emploi pénitentiaire. La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a revu les différentes formes que prend le travail dans les établissements pénitentiaires en créant une nouvelle relation contractuelle entre l'employeur et la personne détenue. Un « contrat d'emploi pénitentiaire » à temps plein ou à temps partiel, à durée déterminée ou indéterminée remplace « l'acte unilatéral d'engagement ». Ce changement va dans le sens demandé par le CESE, même si la loi maintient un régime dérogatoire au droit du travail¹⁵⁹ en ce qui concerne par exemple la durée de travail ou le régime des heures supplémentaires. Le niveau de l'emploi pénitentiaire reste toutefois bas. De fait, les constats que faisait le CESE restent d'actualité. Alors qu'un détenu sur deux travaillait

au début des années 2000, ils ne sont plus qu'un tiers à travailler aujourd'hui. Les détenus ont de faibles niveaux de qualification professionnelle voire aucune. Pour un grand nombre d'entre eux, l'accès aux savoirs essentiels est un premier impératif. Par ailleurs, le maintien de l'interdiction faite aux détenus de porter une parole collective sur le travail (au risque de sanctions disciplinaires), a fortiori de créer un syndicat, ne permet pas d'expression sur les conditions de travail en prison. Il est nécessaire de mener une réflexion pour une représentation sur les conditions de l'exercice du travail en prison ; cela pourrait par ailleurs créer des ponts entre l'univers carcéral et l'insertion professionnelle.

Dans son avis de 2019, le CESE avait salué le travail du monde associatif – durant la peine ou à l'issue de la détention – en se référant notamment à l'activité de « Wake-up » café. De la même façon, des entreprises se sont engagées sur le sujet, via le programme « Justice 2e chance » (J2C), dont l'activité a repris après la période Covid¹⁶⁰. Un travail de proximité avec le personnel pénitentiaire est essentiel pour faire connaître les programmes de formation et promouvoir les ateliers que peuvent mettre en place les associations et les entreprises. Si l'ATIGIP a aussi en charge le développement des ateliers pénitentiaires, elle se heurte à une architecture carcérale qui n'a pas toujours prévu l'espace ou les bâtiments adaptés aux formations ou aux ateliers.

158 CESE, 26 novembre 2019, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes* (Antoine Dulin) pages 52 à 60.

159 Mis en œuvre par le décret n°2022-655 du 25 avril 2022 relatif au travail des personnes détenues et modifiant le code pénitentiaire).

160 Le 4 avril 2023, dans une tribune collective publiée par les Echos, le monde associatif et celui des entreprises se rejoignent pour dire que le travail en prison et l'embauche des personnes détenues étaient des facteurs d'inclusion et s'engageaient aussi, à embaucher des personnes à leur sortie de détention.

Enfin, il reste particulièrement difficile de reprendre une activité professionnelle avec un trou de plusieurs années dans un curriculum vitae. La mobilisation des entreprises, qui proposent de structurer l'accompagnement autour d'un continuum entre le dedans et le dehors est positive. Ce que rapportent les anciens détenus, c'est que les trous dans le CV, même plus ou moins camouflés avec d'éventuelles formations ou emplois en détention, sont déjà une difficulté. Mais la production du casier judiciaire est en général rédhibitoire pour un employeur qui n'est pas préparé à cette situation. Pourtant, le droit à l'oubli, une fois la peine purgée, reste inscrit dans le code pénal même si le temps de l'oubli semble s'éloigner du temps du délit ou du crime. Comme le dit Bruno Rebstock, avocat au barreau d'Aix en Provence : « C'est pourtant cet oubli, toujours plus tardif, qui permet à une société d'être aussi une société apaisée, capable de produire des réponses

judiciaires fortes de sens pour chacun »¹⁶¹. De nombreux chefs et chefs d'entreprises par conviction personnelle et/ou ayant une sensibilité forte à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) embauchent d'anciens détenus consacrant ainsi le droit à l'oubli en matière pénale. Cette intégration d'anciens détenus en entreprise est parfois source d'inquiétude pour d'autres salariées ou salariés qu'il convient de rassurer et, le temps passant, le lien social se crée.

Dans son avis de 2019 sur la réinsertion des personnes détenues, le CESE formulait des préconisations pour coordonner sous l'égide du garde des Sceaux les activités de réinsertion¹⁶² et améliorer l'attractivité du travail en détention auprès des employeurs¹⁶³. Ces préconisations restent d'actualité. Avec ce nouvel avis, il met l'accent sur la nécessaire coordination entre les employeurs et les acteurs en charge de la formation, pour développer des formations en lien avec les besoins

¹⁶¹ Bruno Rebstock, avocat au barreau d'Aix – le droit à l'oubli en matière pénale in les cahiers Portalis N°3 – 2016.

¹⁶² Cf. pages 70-73, préconisation n°18 en particulier : « confier la définition des objectifs et des indicateurs de progrès à un comité interministériel piloté par le ministre de la justice qui réunira les ministères concernés et les autres parties prenantes : les régions, les départements les acteurs du secteur socio-judiciaire et des professionnelles et professionnels du monde judiciaire, les autres associations, mais aussi des représentants des personnes placée sous main de justice. » Cf. aussi préconisation n°19.

¹⁶³ Préconisation n° 13 : Améliorer l'attractivité auprès des employeurs du travail en détention et à l'issue de la détention. Pour y parvenir :

- promouvoir le travail pénitentiaire dans les commandes publiques ;
- développer l'insertion par l'activité économique en prison en levant les freins persistants et en conventionnant les projets sur une base identique à celle des Ateliers et chantiers d'insertion (60% de l'aide aux postes) ;
- inciter les employeurs à recruter des personnes sortant de prison par une aide à l'embauche et en valorisant ces emplois dans le cadre de la responsabilité sociétale des entreprises ;
- augmenter le nombre de conseillers et conseillères justice de Pôle emploi et des missions locales à proportion de l'évolution de la population carcérale ;
- évaluer l'impact sur le retour à l'emploi et l'accès à la formation professionnelle de l'inscription anticipée des personnes en détention par les conseillers et conseillères Pôle emploi/justice en vigueur depuis 2014.

des territoires. Concernant l'insertion professionnelle, il souligne la nécessité de parcours construits, entre formation, travail en détention et emploi dans le cadre de la semi-liberté*.

PRÉCONISATION 18#

Construire, avec les conseils régionaux et les partenaires sociaux, les formations correspondant aux besoins du territoire.

PRÉCONISATION 19#

Assurer une continuité forte entre la formation et ou l'emploi en détention et la possibilité d'embauche en semi-liberté ou à la sortie.

**Agir autrement pour
l'innovation sociale
et environnementale**

(à venir)

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes
et de votants : 133**

Pour : 132

Contre : 1

Abstention : 0

Mise à jour à venir

Ont voté pour XX

GROUPE

COMPOSITION

Ont voté contre XX

GROUPE

COMPOSITION

Se sont abstenu.e.s XX

GROUPE

COMPOSITION

Annexes

1

Composition de la commission Affaires sociales et santé

Présidente

Angéline BARTH

Vices-Présidentes

Marie-Andrée BLANC

Danièle JOURDAIN-
MEINNINGER

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Madjid EL JARROUDI

Agriculture

Jean-Yves JADÈS

Artisanat et professions libérales

Michel CHASSANG

Associations

Lionel DENIAU

Isabelle DORESSE

Danièle JOURDAIN-
MEINNINGER

Viviane MONNIER

CFDT

Christèle CAILLET

Monique GRESSET-
BOURGEOIS

Catherine PAJARES Y
SANCHEZ

CFE-CGC

Djamel SOUAMI

CFTC

Pasacale COTON

CGT

Angeline BARTH

Alain DRU

CGT-FO

Christine MAROT

Sylvia VEITL

Entreprises

Danielle DUBRAC

Philippe GUILLAUME

Pierre-Olivier

RUCHENSTAIN

Hugues VIDOR

Environnement et nature

Venance JOURNÉ

AGNÈS POPELIN-
DESPLANCHES

Familles

Marie-Andrée BLANC

Pierre ERBSI

OEMJ

Helno EYRIEY

Outre-mer

Sarah MOUHOUSSEUNE

Santé et Citoyenneté

Gérard RAYMOND

UNSA

Martine VIGNAU

2

Liste des auditionnés

En vue de parfaire son information, la commission permanente des affaires sociales et de la santé a entendu :

Auditions

Saadia AARABAT

Secrétaire locale à la Confédération générale du Travail - service pénitentiaire d'insertion et de probation (CGT-SPIP) du département des Hauts-de-Seine (92)

Éric AOUCAR

Secrétaire régional Ile-de-France du Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire de la Fédération syndicale unitaire (SNEPAP-FSU)

Nelly BERTRAND

Secrétaire générale du Syndicat de la magistrature

Delphine BLOT

Déléguée régionale de l'Unité magistrats du syndicat national des magistrats de Force ouvrière (SNM- FO)

Benjamin BONS

Secrétaire national à la Confédération générale du travail (CGT)

Sandrine BOUCHAIT

Présidente de l'Union nationale des familles de féminicides (UNFF)

Annabelle BOUCHET

Secrétaire nationale du Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire de la Fédération syndicale unitaire (SNEPAP-FSU)

Jean-Claude BOUVIER

Premier vice-président chargé de l'application des peines au Tribunal judiciaire de Bobigny

Béatrice BRUGÈRE

Secrétaire générale de l'Unité magistrats du syndicat national des magistrats de Force ouvrière (SNM- FO)

Benoît DAVID

Avocat au Barreau de Paris

Jean-Philippe DENIAU

Journaliste, chef du service Police-Justice à France Inter et Président de l'association de la presse judiciaire

Annie DEVOS

Présidente de la Confédération européenne de la probation, vice-présidente du Conseil de coopération pénologique (PC-CP), Conseil de l'Europe et administratrice générale des Maisons de justice de la Fédération de Wallonie à Bruxelles (Belgique)

Antoine DULIN

Conseiller solidarité et social du Président de la Métropole de Lyon, rapporteur de l'avis du CESE du 26 novembre 2019, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes*

Didier FASSIN

Professeur au Collège de France, titulaire de la Chaire « Questions morales et enjeux politiques », directeur d'études à l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur de sciences sociales à l'université de Princeton

André FERRAGNE

Secrétaire général du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Robert GELLI

Procureur général honoraire et ancien directeur des affaires criminelles et des grâces

Patrick GERBAULT

Premier vice-président adjoint et président de la 18ème Chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Bobigny

Peimane GHALEH MARZBAN

Président du tribunal judiciaire de Bobigny

Agathe GRENOUILLET

Avocate au Barreau de Seine-Saint-Denis et coordinatrice de la permanence des comparutions immédiates du tribunal judiciaire de Bobigny

Maud GUILLEMET

Avocate au Barreau de Seine-Saint-Denis et référente au sein de la permanence des comparutions immédiates au tribunal judiciaire de Bobigny

Martine HERZOG-ÉVANS

Professeure de droit pénal à l'université de Reims

Albin HEUMAN

Directeur de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP)

Maud HOESTLAND

Directrice des affaires juridiques du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Sophie MACQUART-MOULIN

Cheffe de service et adjointe au directeur des affaires criminelles et des grâces

Samra LAMBERT

Membre du bureau du Syndicat de la magistrature

Claire MARTINEAU

Cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces, ministère de la justice

Aurélien MARTINI

Secrétaire général adjoint de l'Union syndicale des magistrats

Éric MATHAIS

Procureur de la République du tribunal judiciaire de Bobigny

Claire MÉRIGONDE

Sous-directrice de l'insertion et de la probation de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

Prune MISSOFFE

Responsable analyses & plaidoyer de l'Observatoire international des prisons (OIP), section française

Sébastien PIFFETEAU

Procureur de la République adjoint du tribunal judiciaire de Bobigny

Laurent RIDEL

Directeur de l'administration pénitentiaire (DAP)

Victoire RISSELET

Substitut du procureur du tribunal judiciaire de Bobigny

Richard SAMAS SANTAFE

Premier vice-président et coordonnateur du pôle urgence pénale du tribunal judiciaire de Bobigny

Ilina TANEVA

Co-secrétaire du Comité européen pour les problèmes criminels au Conseil de l'Europe, secrétaire auprès du PC-CP

Jean-Pascal THOMASSET

Secrétaire général de la Fédération France victimes

Alexandra VAILLANT

Secrétaire générale de l'Union syndicale des magistrats

Les rapporteurs et les membres de la commission se sont rendus au Tribunal judiciaire de Bobigny. Ils remercient les personnes qu'ils ont rencontrées.

Stéphanie CHABAUTY

Bâtonnier de l'ordre des avocats au Barreau de Seine-Saint-Denis

Charlotte DREUX

Secrétaire générale de la présidence du tribunal judiciaire de Bobigny

Patrick GERBAULT

Premier vice-président adjoint et président de la 18ème chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Bobigny

Peimane GHALEH MARZBAN

Président du tribunal judiciaire de Bobigny

Agathe GRENOUILLET

Avocate au Barreau de Seine-Saint-Denis et coordinatrice de la permanence des comparutions immédiates du tribunal judiciaire de Bobigny

Maud GUILLEMET

Avocate au Barreau de Seine-Saint-Denis et référente au sein de la permanence des comparutions immédiates du tribunal judiciaire de Bobigny

Éric MATHAIS

Procureur de la République du tribunal judiciaire de Bobigny

Laure MESTRALLET

Vice-procureure et secrétaire générale du parquet de Bobigny du tribunal judiciaire de Bobigny

Isabelle MOEC

Présidente de la 17ème chambre du tribunal judiciaire de Bobigny

Sébastien PIFFETEAU

Procureur de la République adjoint du tribunal judiciaire de Bobigny

Victoire RISSELET

Substitut du procureur du tribunal judiciaire de Bobigny

Richard SAMAS SANTAFE

Premier vice-président et coordonnateur du pôle urgence pénale du tribunal judiciaire de Bobigny

Les rapporteurs et les membres de la commission se sont rendus au Centre pénitentiaire des Hauts-de-Seine à Nanterre. Ils remercient les personnes qu'ils ont rencontrées.

Maxime GILMANT-MERCI

Directeur des services pénitentiaires du centre pénitentiaire des Hauts-de-Seine

Isabelle LIBAN

Directrice interrégionale adjointe de la direction interrégionale des Services pénitentiaires d'Ile-de-France à Paris

Laurent LUDOWICZ

Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) des Hauts-de-Seine

Anne LURO

Directrice départementale des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

Cécile MARTRENCAR

Directrice adjointe au chef d'établissement du centre pénitentiaire des Hauts-de-Seine

Claire MÉRIGONDE

Sous-directrice de l'insertion et de la probation de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

Stéphane SCOTTO

Directeur interrégional de la Direction interrégionale des Services pénitentiaires d'Ile-de-France à Paris (75)

Patricia THÉODOSE

Adjointe à la sous-directrice de l'insertion et de la probation de la Direction de l'administration pénitentiaire

Entretiens**Céline BERTETTO**

Secrétaire générale de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

Nicolas BESSONE

Directeur général de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)

Jean CAËL

Responsable du Département justice prison du Secours catholique

Anne CARON-DEGLISE

Avocate générale à la Première Chambre civile de la Cour de cassation

Éric CODRON

Bénévole au Secours catholique, écoanimateur

Philippe DUPERRON

Président de l'association 13onze15

Alain FOVET

Psychiatre au Centre hospitalier régional universitaire de Lille

Nina KORCHI

Juriste du Pôle justice et liberté et référente pénitentiaire au Défenseur des droits

Camille LANCELEVÉE

Maîtresse de conférences à l'université de Strasbourg

Antoine Lazarus

Médecin psychiatre, président du Groupement interprofessionnel des prisons (GMP)

Sébastien MABILLE

Avocat au Barreau de Paris spécialiste en droit de l'environnement

Alain MONTIGNY

Président de la Conférence nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (CNDPIP)

Anne PONSEILLE

Maîtresse de conférences de l'université de Montpellier

Maylis PORTA

Département justice prison du Secours catholique

Marie-Jeanne RICHARD

Présidente de l'Union nationale des familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)

Ernestine RONAI

Responsable de l'Observatoire départemental des violences envers les femmes du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis (93)

Valérie SAGANT

Directrice de l'institut des études et de la recherche sur le droit et la justice

Madame Isabelle TOULEMONDE

Responsable du département justice d'ATD Quart Monde

Juliette VIARD-GAUDIN

Responsable nationale de groupes à Emmaüs France

3 Les condamnations prononcées en 2021 en fonction de la nature de l’infraction principale

	Condamnations	dont prononcées par les juridictions pour mineurs	Compositions pénales
Total	555 078	46 151	46 741
Crime	2 748	320	so
Viol	1 413	252	-
Homicide et violence volontaires	902	20	-
Vol criminel	382	48 ¹	-
Autres crimes	51		-
Délit	546 108	45 467	44 019
Circulation routière et transport	208 842	2 005	21 243
Atteinte aux biens	102 329	23 080	3 373
Atteinte à la personne	116 521	10 544	10 913
Infraction à la législation sur les stupéfiants	58 428	6 463	3 479
Infraction à la législation économique et financière	10 603	118	1 061
Atteinte à l'ordre administratif et judiciaire	27 544	2 197	1 500
Commerce et transport d'armes	8 052	661	758
Faux en écriture publique ou privée	5 106	16	442
Atteinte à l'environnement	2 418	10	804
Autres délits	6 265	373	446
Contravention de 5 ^e classe (hors tribunal de police)	6 222	364	2 722

1. Afin de respecter le secret statistique, les effectifs ont été fusionnés

Source : ministère de la justice/SG/SDSE, exploitation statistique du Casier judiciaire national des personnes physiques (données provisoires)

4

Les détenus par sexe et par âge

Caractéristiques des personnes suivies en milieu fermé au 31 décembre 2021

	Prévenus (détenus)	Condamnés prévenus (détenus)	Condamnés détenus	Condamnés non détenus	Ensemble
Total	18 486	2 613	47 246	13 644	81 989
Femmes	810	46	1 341	707	2 904
Hommes	17 676	2 567	45 905	12 937	79 085
Moins de 18 ans	397	10	201	36	644
18 à 19 ans	1 133	123	1 579	177	3 012
20 à 24 ans	3 397	683	8 027	2 140	14 247
25 à 29 ans	3 272	612	8 534	2 625	15 043
30 à 34 ans	2 875	430	7 723	2 527	13 555
35 à 39 ans	2 343	316	6 582	1 968	11 209
40 à 44 ans	1 804	198	4 786	1 399	8 187
45 à 49 ans	1 182	109	3 488	998	5 777
50 à 54 ans	841	64	2 529	730	4 164
55 à 59 ans	530	37	1 672	480	2 719
60 ans ou plus	712	31	2 125	564	3 432
Français	12 740	2 086	36 074	12 246	63 146
Étrangers	5 708	522	11 112	1 386	18 728
Apatrides et non renseigné	38	5	60	12	115

Source : ministère de la justice/SG/SDSE - Fichier statistique Genésis

5

La population carcérale par type d'établissement
au 1^{er} juillet 2023

La population carcérale par type d'établissement au 1er juillet 2023

Type d'établissement ou quartier	Détenus	Places opérationnelles	Places libres	Détenus en surnombre
MA / QMA (*)	50372	34425	167	16114
CD / QCD	19540	20496	1339	383
MC / QMC	1683	2022	339	0
CPA / QPA	328	247	0	81
EPM / QM	696	1154	458	0
CNE	137	176	48	9
EPSN	61	84	23	0
CSL / QSL	1215	1454	295	56
SAS	481	608	127	0

1

On distingue d'une part, les établissements pour peine constituées

MC

Maisons centrales

personnes condamnées à une longue peine et/ou présentant des risques.

CD

Centres de détention

personnes condamnées à une peine supérieure à deux ans présentant les meilleures perspectives de réinsertion sociale.

CSL

Centres de semi-liberté

personnes condamnées admises au régime du placement extérieur ou de la semi-liberté.

CPA

Centres pour peine aménagées

personnes condamnées bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an.

Centres pénitentiaires

établissements mixtes, ils comprennent au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt/-QMA, centre de détention et/ou maison centrale -QCD/QMC).

EPM

Établissements pour mineurs

spécialement conçus pour jeunes mineurs de 13 à 18 ans.

2

D'autre part,

MA

Maison d'arrêt

QMA

«quartiers maisons d'arrêt»

pour les personnes prévenues en détention provisoire ou condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'exoèdent pas de deux ans.

6

Glossaire

Aménagement de peine. C'est une modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement ferme. L'aménagement de peine peut être prononcé soit en début de peine, dès la condamnation (il est alors dit aménagement *ab initio*), soit en fin de la peine. La peine peut être aménagée sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un placement à l'extérieur, d'une semi-liberté, en libération conditionnelle.

Alternatives à la détention. Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut, à la place de l'emprisonnement, prononcer une peine alternative à la détention. Il peut s'agir de la détention à domicile sous surveillance électronique, de la peine de jours-amende, de la peine de stage, des peines privatives ou restrictives de liberté (par exemple : suspension ou annulation du permis de conduire), du travail d'intérêt général, de la peine de sanction-réparation.

Alternative aux poursuites. C'est une mesure décidée par le procureur de la République à l'égard de l'auteur de l'infraction, susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits sans engager de poursuites contre lui. Par exemple : une injonction thérapeutique, le rappel à loi, l'interdiction de rencontrer les victimes de l'infraction ou bien les co-auteurs. En cas d'exécution de la mesure, la procédure est classée sans suite. Elle n'est pas inscrite au casier judiciaire national. En cas de non-exécution le procureur, la procureure de la République met en œuvre une composition pénale ou engage des poursuites.

Assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE). Cette mesure est une alternative à la détention provisoire, pour une personne mise en examen ou en attente de jugement qui encourt une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans. La personne est placée sous surveillance électronique et a l'obligation de demeurer à son domicile ou dans une résidence fixée par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention. L'ARSE* peut être ordonnée pour une durée de 6 mois. Elle est renouvelable à 3 reprises pour la même période, sans que la durée totale du placement ne dépasse 2 ans.

Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) : il s'agit d'un mode de poursuite simplifié. Le procureur de la République peut proposer à tout auteur majeur d'une infraction qui reconnaît les faits qui lui sont reprochés d'exécuter une ou plusieurs des peines encourues. Cette procédure est applicable aux délits sauf exceptions prévues par la loi. En cas d'acceptation des peines proposées, le procureur de la République saisit le juge pour homologuer les peines acceptées. L'ordonnance d'homologation a les effets d'un jugement de condamnation. Elle est inscrite au casier judiciaire national.

Composition pénale. La composition pénale permet au parquet de proposer à un délinquant qui reconnaît les faits certaines obligations en contrepartie de l'abandon des poursuites. Elle a introduit, avant la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, la première forme de « justice pénale acceptée ». Les contraintes qu'elle impose au mis en cause s'apparentent à de véritables peines, même si elles

excluent tout emprisonnement ferme. Elle est surtout mise en œuvre pour traiter des infractions simples en matière de délinquance urbaine de faible gravité.

Convocation par officier de police judiciaire (COPJ) ou convocation en justice. C'est une convocation remise, sur instruction du procureur de la République, par un officier ou un agent de police judiciaire, un greffier ou le chef d'un établissement pénitentiaire, à l'auteur de l'infraction et l'invitant à se présenter devant le tribunal pour y être jugé. La convocation énonce le fait poursuivi, vise le texte de loi qui le réprime et indique le tribunal saisi, le lieu, la date et l'heure de l'audience.

Convocation par procès-verbal.

C'est un mode de poursuite par lequel le procureur de la République invite l'auteur d'une infraction déféré devant lui à comparaître devant le tribunal correctionnel (pour les majeurs) en lui notifiant les faits retenus à son encontre ainsi que le lieu, la date et l'heure de l'audience. Cette notification est mentionnée au procès-verbal dont copie est remise sur-le-champ à l'auteur de l'infraction.

Détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). La DDSE consiste pour le condamné en «l'obligation de demeurer dans son domicile ou tout autre lieu désigné par la juridiction ou le juge de l'application des peines» et au «port d'un dispositif intégrant un émetteur» ou bracelet électronique, sans pouvoir s'absenter en dehors des périodes déterminées par ces autorités ni au-delà «du temps nécessaire à l'exercice d'une activité professionnelle, au suivi d'un enseignement, d'un stage, d'une formation ou d'un traitement médical, à la recherche d'un emploi, à la participation à la vie de famille ou à tout projet d'insertion ou de réinsertion».

La détention à domicile est une peine prononcée à la place de l'emprisonnement. D'une durée comprise entre 15 jours et six mois ne pouvant excéder la durée de l'emprisonnement encouru, la DDSE peut être prononcée à l'encontre de toute personne ayant commis un délit puni d'une peine d'emprisonnement.

Le DDSE est aussi un aménagement de peine quand elle est décidée pendant l'incarcération. Elle concerne alors des personnes qui sont placées sous écrou. Elle peut dans ce cas durer plus de six mois (jusqu'à 3 ans dans le cadre d'une détention à domicile sous surveillance électronique probatoire à une libération conditionnelle*).

Ecrou : l'acte par lequel est établie la prise en charge par l'administration pénitentiaire des personnes placées en détention provisoire ou condamnées à une peine privative de liberté. La levée d'écrou est l'acte qui constate la libération de la personne. On distingue :

- la personne écrouée en détention : elle effectue sa peine dans un établissement pénitentiaire.
- la personne écrouée non hébergée : elle effectue sa peine en placement extérieur ou en placement sous surveillance électronique.

Établissements pour peine. On distingue :

- les maisons centrales (MC) : personnes condamnées à une longue peine et/ou présentant des risques.
- les centres de détention (CD) : personnes condamnées à une peine supérieure à deux ans et inférieure à 10 ans.

- les centres de semi-liberté (CSL) : personnes condamnées admises au régime du placement extérieur ou de la semi-liberté. La personne condamnée détenue peut s'absenter de l'établissement durant la journée pour exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation, bénéficier d'un traitement médical.
- les centres pour peine aménagées (CPA) : personnes condamnées bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an.
- les centres pénitentiaires : établissements mixtes, ils comprennent au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt/centre de semi-liberté ou centre de peines aménagées, centre de détention et/ou maison centrale -QCD/QMC).
- les établissements pour mineurs (EPM) : spécialement conçus pour accueillir des jeunes mineurs de 13 à 18 ans.

Infraction. L'infraction qualifie le comportement interdit par la loi pénale, qui peut être un crime, un délit ou une contravention selon sa gravité, et passible des sanctions prévues par la loi.

Libération conditionnelle. Cet aménagement de la peine de la personne condamnée lui permet d'être libérée de façon anticipée sous le contrôle du juge. La libération conditionnelle évite la sortie sèche sans accompagnement. Elle implique pour la personne le respect des obligations et interdictions auxquelles elle est soumise.

Libération sous contrainte. La libération sous contrainte conduit les personnes incarcérées à un retour encadré à la liberté, sous le régime de la libération conditionnelle ou de la détention à domicile sous surveillance électronique ou du placement à l'extérieur ou de la semi-

liberté. Elle est accordée si le détenu présente des garanties de réinsertion et qu'il n'y a pas de risque de récidive.

La libération sous contrainte renvoie à deux dispositifs :

- la libération sous contrainte de droit commun : le juge de l'application des peines doit automatiquement examiner la possibilité de libérer sous contrainte les personnes détenues condamnées à une peine de moins de 5 ans et qui ont effectué les 2/3 de la peine.
- la libération sous contrainte de plein droit : une libération sous contrainte 3 mois avant la fin de la peine est octroyée à toute personne condamnée à une peine d'une durée totale inférieure ou égale à 2 ans.

Maisons d'arrêt (MA) : elles reçoivent les personnes prévenues en détention provisoire (personnes détenues en attente de jugement ou dont la condamnation n'est pas définitive) ainsi que les personnes condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excède pas deux ans.

Milieu fermé : ensemble des établissements pénitentiaires où les personnes sont détenues (qu'elles soient condamnées ou prévenues) : maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, centres pénitentiaires, centres de semi-liberté.

Milieu ouvert. Le milieu ouvert qualifie l'ensemble des mesures alternatives à la détention* (par exemple : sursis probatoire, TIG). Les personnes faisant l'objet de ces mesures sont placées sous l'autorité du juge de l'application des peines (JAP) et suivies par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

Ordonnance pénale : le procureur de la République peut décider de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale pour les contraventions et certains

délits (vol simple, filouterie, délits prévus par le code de la route, etc.). Pour cela, il communique au président, à la présidente du tribunal le dossier de la poursuite et ses réquisitions. Le ou la juge statue sans débat préalable par une ordonnance pénale portant relaxe ou condamnation à une amende et, éventuellement, à des peines complémentaires encourues. En l'absence d'opposition de l'intéressé dans les 45 jours (en matière correctionnelle), la condamnation devient définitive et est inscrite au casier judiciaire de l'intéressé.

Placement à l'extérieur. C'est une mesure d'aménagement de peine individualisée qui permet à une personne condamnée à de la prison d'exécuter tout ou partie de cette peine hors d'un établissement pénitentiaire, notamment en étant confiée à une association conventionnée avec l'administration pénitentiaire. Ce placement consiste en un accompagnement global et individualisé de la personne condamnée. Le placement est financé par l'administration pénitentiaire.

Peine de jours-amende. Il s'agit d'une peine correctionnelle qui ne s'applique qu'aux personnes physiques, aux majeurs et à l'égard des délits punis d'emprisonnement. Cette peine consiste, pour la personne condamnée à verser au Trésor une somme dans le montant global résulte de la fixation par le juge d'une contribution quotidienne pendant un certain nombre de jours. Le montant de chaque jour-amende est déterminé en tenant compte des ressources et des charges de la personne prévenue.

Peine de stage. Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut, à la place ou en même temps que l'emprisonnement, prescrire que le condamné devra accomplir, pendant une durée ne pouvant excéder un mois, un stage dont elle précise la nature, les modalités et le contenu

eu égard à la nature du délit et aux circonstances dans lesquelles il a été commis. Le coût du stage est effectué aux frais du condamné. La juridiction peut prononcer plusieurs stages : stage de citoyenneté, tendant à l'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen ; stage de sensibilisation à la sécurité routière ; stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ; stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes ; stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes, stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels.

Personnes placées sous main de justice : personnes, prévenues ou condamnées, confiées à l'administration pénitentiaire au titre d'une mesure privative ou restrictive de liberté, en milieu ouvert ou en milieu fermé.

Prévenu : personne poursuivie, en attente de jugement ou qui n'a pas encore été définitivement condamnée.

Rappel à la loi (dit aussi avertissement) : motif de classement sans suite fondé sur le fait que l'auteur de l'infraction s'est vu rappeler les obligations résultant de la loi et les risques pénaux qu'il encourt en cas de non-respect de celles-ci.

Sanction réparation. Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prononcer, à la place ou en même temps que la peine d'emprisonnement, la peine de sanction-réparation. Il en est de même lorsqu'un délit est puni à titre de peine principale d'une seule peine d'amende. Elle consiste dans l'obligation pour le condamné de procéder, dans le délai et selon les modalités fixées par la juridiction, à l'indemnisation du préjudice de la victime. Avec l'accord de la victime et du prévenu, la réparation peut être exécutée en nature. Elle peut alors consister dans

la remise en état d'un bien endommagé à l'occasion de la commission de l'infraction. Par exemple : réparer la victime ou toute personne ayant eu à engager des frais (par exemple : une collectivité) ; l'auteur des faits doit restituer les objets volés ; remettre en état les lieux ou les objets dégradés ou payer pour les réparations ; verser une contribution dite citoyenne à une association agréée d'aide aux victimes.

Semi-liberté. La personne condamnée doit rejoindre son établissement pénitentiaire une fois que l'activité qui a justifié la mise en place de ce régime est terminée. Elle reste dans l'établissement les jours où l'activité est interrompue. Les associations viennent en appui des garanties demandées par le juge de l'application des peines.

Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Le SPIP est un service à compétence départementale. Il intervient à la fois en milieu ouvert et en milieu fermé, auprès des personnes incarcérées (prévenues ou condamnées) et sur saisine des autorités judiciaires pour les mesures alternatives aux poursuites*, pré-sentencielles (avant jugement) et post-sentencielles (après jugement).

Sursis probatoire. En vigueur depuis le 24 mars 2020, le sursis probatoire peut être total ou partiel. La peine de prison ou une partie de la peine est suspendue et ne sera pas mise à exécution si le condamné respecte les obligations et interdictions fixées par le tribunal. Le condamné doit respecter ces obligations pendant une durée, appelée délai probatoire. La durée du délai probatoire est fixée par le tribunal, et varie suivant que le condamné est en récidive ou non d'un à sept ans. En cas de non-respect des obligations ou de condamnation pour une nouvelle infraction, la peine d'emprisonnement sera ramenée à

exécution.

Travail d'intérêt général (TIG). Le TIG est un travail non rémunéré effectué au bénéfice d'une collectivité, d'un établissement public, d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public, d'une association habilitée, d'une entreprise de l'économie sociale et solidaire. Le TIG est une sanction pénale infligée par la justice à une personne qui a commis une infraction (vols, dégradations, délits routiers...). Le TIG nécessite l'accord du condamné. Il peut être prononcé comme peine principale, peine complémentaire à une autre peine, peine de conversion d'une peine ferme ou comme obligation imposée dans le cadre d'un sursis probatoire. Les tâches administratives de mise en œuvre de la peine sont confiées aux services d'insertion et de probation, l'agence du TIG étant quant à elle en charge de l'accompagnement des structures accueillant les personnes condamnées. Une plateforme numérique a été mise en place pour faciliter la visualisation, par les magistrats, des places disponibles.

Tribunal correctionnel. C'est la juridiction pénale compétente pour juger les délits, c'est-à-dire les infractions que la loi punit d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3750 euros. C'est une formation particulière du tribunal judiciaire. Elle est composée habituellement d'un président/ d'une présidente et de deux juges, mais peut aussi statuer à juge unique pour certains délits, notamment des délits routiers.

7

Bibliographie

Abadie C., *Identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française*, au nom de la Commission d'enquête, rapport, n° 4906, Assemblée nationale, 2022

Allaria C. et Boucekine M., *L'incarcération des personnes sans logement et en grande difficulté psychique dans les procédures de comparution immédiate*, Champ pénal/ Penal field n° 18, 2019

Avis relatif à la prise en compte des situations de perte d'autonomie dues à l'âge et aux handicaps physiques dans les établissements pénitentiaires, avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), 2018

Caël J. et Moulin M., *Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison, 25 recommandations pour sortir du cercle vicieux prison-pauvreté*, rapport, Emmaüs France et le Secours catholique Caritas France, 2021

Centre Hubertine Auclert, *Les politiques publiques de lutte contre les violences conjugales en Espagne : regards croisés avec la France. Préconisations pour améliorer les dispositifs français à partir de l'exemple espagnol*, rapport, 2020

Chandler E. et Vérien D., *Plan rouge vif : améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales*, 2023

Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte*, avis de la CNCDH, 2017

Cornueau F. et Juillard M., *Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison*, Service statistiques ministériel de la justice (SDSE), Infostat Justice, n°183, 2021

Danet J., Retière J-N., Roussel G. et Gautron V., *La réponse pénale - Dix ans de traitement des délits*, Presses universitaires de France, 2013

Le Défenseur des droits, *avis n°21-13 relatif à l'identification des dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française*, 2021

Actes des journées d'études : L'évaluation des personnes placées sous main de justice : genèse, usages, enjeux, évaluation de la Direction de l'administration pénitentiaire, 2019

Fassin D., *Punir, une passion contemporaine*, Éditions du Seuil, 2017

Foucault M., *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Ed. Gallimard, 1975

Fovet T., Lancelevée C., Wathellet M., El Qaoubli O. et Thomas P., *La santé mentale en population carcérale sortante : une étude nationale*, Fédération régionale de recherche en psychiatrie et santé mentale Hauts-de-France, 2022

Gahdoun P-Y., Parizot R., Ponselle A. et Touiller M., *La motivation des peines correctionnelles et criminelles : recherche sur les déterminants de la motivation des décisions pénales*, rapport, n°18.27, Institut des Etudes et de la recherche sur le droit et justice (IERDJ), 2002

Gautron V. et Retière J-N., *Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées*, Hal open science, 2014

Gautron V. et Retière J-P., *La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux ?*, revue Mouvements, article, n° 88, 2016

Gautron V. et Vigour C., *Les citoyens face à la justice pénale : un sentiment punitif surévalué*, La lettre juridique n°918, Lexbase freemium, 2022

Hachimi-Alaoui M. et Lemercie E., *Que faire des cadis de la République ? Enquête sur la reconfiguration de l'institution cadiale à Mayotte*, Ethologie française, PUF, 2018

Jacquin J-B., *Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice*, article, Le Monde, 2022

Farhad Khosrokhavar, *Prisons de France*, Robert Laffont, 2016

La prudence et l'autorité, l'office du juge du XXI^e siècle, rapport, Institut des Hautes études sur la justice (IHEJ), 2013

Le rapport des Français à la justice et Éric Dupond-Moretti, Ifop pour le Journal du dimanche, 2022

Ministère de la justice, *Récidive des sortants de prison de 2016*, Service statistiques ministériel de la justice (SDSE), Infos rapides justice, n°3, 2022

Ministère de la justice, *Les chiffres clés de la justice*, édition 2022

Ministère de la justice, *Références statistiques justice*, édition 2022

Ministère de la justice, *Statistiques trimestrielles de milieu fermé*, mars 2023

Ministère de la justice, *Mesure de l'incarcération, indicateurs clés au 1^{er} avril 2023*

Mouhanna C., *La contrainte pénale, symptôme d'une réforme impossible ?*, Les cahiers de la justice, n°3, 2018

Philippe A. et Valette J., *Immigration et délinquance : réalités et perceptions*, La lettre du CEPII, n°436, 2023

Rebstock, *Le droit à l'oubli en matière pénale*, Les cahiers Portalis, n° 3, 2016

Repenser la prison pour mieux réinsérer, rapport n° 808, Groupe de travail sur la détention, rapport n° 808, Assemblée nationale, 2018

Sellin J., *Définir le sens de la peine : un travail de Sisyphe ? Le point de vue du juriste*, article, Rue des Descartes, n°93, 2018

Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM), *Kit d'aide à la préparation de la défense d'un client atteint de troubles psychiques*, 2021

Wacquant L., *Les prisons de la misère- Raisons d'agir 1999*, Edition, 1999

Les avis du CESE :

22 février 2006, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France* (rapporteur : Donat Deciser)

24 octobre 2017, *Les conséquences des séparations parentales sur les enfants* (rapporteuses : Pascale Coton, Geneviève Roy)

13 juin 2018, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* (rapporteur : Antoine Dulin)

26 novembre 2019, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes* (rapporteur : Antoine Dulin)

24 mars 2021, *Améliorer le parcours de soins en psychiatrie* (rapporteurs : Alain Dru et Anne Gautier)

15 décembre 2021, *Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernement démocratique* (rapporteur: Thierry Cadart)

24 janvier 2023, *Cannabis : sortir du statu quo, vers une législation encadrée* (rapporteurs : Florian Compain, Helno Eyriey)

8

Table des sigles

CESE	Conseil économique, social et environnemental	CPCA	Centre de prise en charge des auteurs de violences conjugales
AGRASCA	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués	CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
ANJAP	Association nationale des juges de l'application des peines	CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
ARSE	Assignation à résidence sous surveillance électronique	CSAPA	Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie
ATIGIP	Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnel-le des personnes placées sous-main de justice	CV	Curriculum vitae
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle	DDSE	Détention à domicile sous surveillance électronique
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme	FIPD	Fond interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice	IERDJ	Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales	IGAS	Inspection générale des affaires sociales
CERCOP	Centre d'études et de recherches comparatives constitutionnelles et politiques	IHEJ	Institut des hautes études sur la justice
CESDIP	Centre de recherche sociologiques sur le droit et les institutions pénales	JAP	Juge de l'application des peines
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté	LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
CIVI	Commission d'indemnisation des victimes	LOPJ	Loi d'orientation et de programmation pour la justice
CNB	Conseil national des barreaux	MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme	MJD	Maison de la justice et du droit
COPJ	Convocation par officier de police judiciaire	OIP	Observatoire international des prisons
CPC	Code de procédure civile	ONU	Organisation des nations unies
		PE	Placement extérieur
		PJ	Police judiciaire

PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PSE	Placement sous surveillance électronique
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SARVI	Service d'aide au recouvrement d'infraction
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TIG	Travail d'intérêt général
UNAFAM	Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques
UNFF	Union nationale des familles de féminicides
VIF	Violences intrafamiliales
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411230022-000923 - Dépôt légal : septembre 2023 • Crédit photo : Dicom



PEFC 10-31-2190



IMPRIM'VERT

le cese.fr

9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



N° 41123-0022

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167393-9



**PREMIÈRE
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

Liberté
Égalité
Fraternité



Les éditions des
Journaux officiels