

CE DOCUMENT D'ORDRE INTÉRIEUR
NE PEUT ÊTRE NI DIFFUSÉ
NI PUBLIÉ

**LES CONDITIONS DE LA RÉINSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE
DES DÉTENUS EN FRANCE**

PROJET DE RAPPORT

présenté par

M. Donat Decisier, rapporteur

SOMMAIRE

CHAPITRE I LA RÉINSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE DES DÉTENUIS : UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE ET IMPÉRATIVE	1
I - UNE PRÉOCCUPATION RELATIVEMENT RÉCENTE DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE	1
A - UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE HISTORIQUEMENT AXÉE SUR LA SÉCURITÉ	1
1. La réforme pénitentiaire initiée au lendemain de la seconde guerre mondiale.....	1
2. Les oscillations de la politique pénale dans les années 70 et 80	3
3. A partir de l'année 2000, la condition pénitentiaire sur le devant de la scène publique	5
4. Les orientations législatives plus récentes	7
B - L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DE LA MISSION DE RÉINSERTION.....	9
1. Une mission d'insertion désormais inscrite dans la loi	9
2. Une mission d'insertion encore trop négligée malgré la réforme de 1999.....	11
II - UNE NECESSITÉ QUI S'IMPOSE AUJOURD'HUI	14
A - UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE EN ÉGARD AU PROFIL DE LA POPULATION CARCÉRALE	14
1. Caractéristiques générales de la population carcérale.....	14
2. Caractéristiques démographiques de la population carcérale	18
3. De fréquentes situations de précarité sociale parmi les entrants en détention.....	26
4. Situation familiale des détenus	28
5. État de santé des détenus	29
B - UNE NECESSITÉ POLITIQUE POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA RÉCIDIVE	33
1. L'évolution des taux de récidive.....	33
2. Les moyens de prévention de la récidive	35
C - UNE AMBITION HUMANISTE VISANT À DONNER UN SENS À LA PEINE.....	41
1. -La prison comme ultime recours : les peines alternatives.....	41
2. Une nécessaire resocialisation des détenus.....	45
3. Un moyen de réparation pour les victimes.....	48

CHAPITRE I

LA RÉINSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE DES DÉTENUS : UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE ET IMPÉRATIVE

I - UNE PRÉOCCUPATION RELATIVEMENT RÉCENTE DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

A l'exception notable de l'immédiate après guerre avec la mise en œuvre de la réforme « AMOR », la politique pénitentiaire est historiquement axée sur la mission de garde des détenus (A). A côté de cette mission première, la mission d'insertion va progressivement s'imposer comme une nécessité (B).

A - UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE HISTORIQUEMENT AXÉE SUR LA SÉCURITÉ

La question de la prédominance des impératifs de sécurité renvoie aux missions assignées à la prison et, principalement à celle, primordiale, d'assurer la garde des personnes placées en détention. La mission de garde est clairement conçue par les textes législatifs comme prioritaire.

1. La réforme pénitentiaire initiée au lendemain de la seconde guerre mondiale¹

Dès la fin de l'année 1944, Paul AMOR, premier Directeur de l'administration pénitentiaire de l'après-guerre, constitua une commission de réforme dont les travaux permirent d'établir, en mai 1945, un programme de quatorze règles d'action pénitentiaire, inspirées de la philosophie positiviste et imprégnées de la doctrine de la Défense sociale nouvelle², situant, dans l'amendement et le reclassement social du délinquant, le but principal du traitement pénal. Cette réforme s'inscrit dans le contexte progressif de la Libération, en rupture avec les pratiques des années noires d'Occupation et les conditions difficiles de détention subies dans les prisons françaises par des figures de la Résistance.

¹ Rapport et avis du Conseil économique et social régional de Basse-Normandie, *L'univers carcéral en Basse-Normandie : de la privation de liberté à l'insertion sociale et professionnelle*, octobre 2003, pp.16-24 dont de larges extraits sont ici repris.

² La doctrine de la Défense sociale nouvelle s'inspire des grands courants humanistes avec l'affirmation des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et la tradition chrétienne de la charité et de la rédemption. Elle considère que la peine d'emprisonnement doit permettre au condamné de s'amender et de se réinsérer socialement.

Dans le même esprit que la réponse donnée au problème de l'enfance délinquante à travers l'ordonnance du 2 février 1945, affirmant une spécificité du traitement des mineurs et concédant à la mesure éducative le caractère de la règle, à la sanction celui de l'exception, une partie des principes essentiels de la politique pénitentiaire, dégagés par la « réforme AMOR » valables aujourd'hui encore, allaient trouver, jusqu'au début des années 1960, un écho conséquent dans les faits.

C'est ainsi que la répartition des condamnés à une peine supérieure à un an, selon « *le sexe, la personnalité et le degré de perversion du délinquant* » commença à s'opérer vers des établissements en voie de spécialisation, fut confortée par la création en 1950 à Fresnes du Centre National d'Observation (CNO). Durant cette période, inaugurant l'intervention en détention des personnels sociaux et médicaux, le travail obligatoire pour les condamnés de droit commun et la formation professionnelle, considérés comme des conditions essentielles à l'amendement et au reclassement social, connurent également un développement significatif.

Puis, l'individualisation et l'aménagement des peines progressèrent de manière importante avec l'institution des permissions de sortir et de la semi-liberté, la création des centres de probation et d'assistance aux libérés (CPAL), chargés du suivi post-pénal des détenus libérés ou bénéficiant d'un aménagement de peine (sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle,...). En 1958, la même année que le vote du Code de procédure pénale (remplaçant le Code d'instruction criminelle de 1808), le juge de l'application des peines et le sursis avec mise à l'épreuve sont institués.

Enfin, l'intérêt de la mise en place d'une formation technique à l'attention des personnels de l'administration pénitentiaire se traduisit par la création de l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire (ENAP), à Fleury-Mérogis.

À côté de ces réalisations concluantes, d'autres recommandations énoncées par la « Commission AMOR » ne parvinrent pas à s'imposer réellement. L'isolement cellulaire de jour comme de nuit préconisé, au sein des maisons d'arrêt, dans le cadre des détentions préventives et des peines inférieures à un an se solda par un accomplissement quasiment nul dans les faits. Le régime progressif destiné à adapter, dans les centrales, le traitement des détenus à l'attitude et au degré d'amendement de ces derniers, selon une échelle allant de l'encellulement à la semi-liberté, ne fut expérimenté que dans huit établissements pénitentiaires.

En fait, la Guerre d'Algérie et l'incarcération des militants du F.L.N., les actions de modération budgétaire découlant de ce contexte socio-politique difficile, ou encore les réticences des personnels pénitentiaires furent autant de causes justifiant le retard ou l'échec d'une partie de la réforme pénitentiaire initiée aux lendemains de la seconde guerre mondiale.

Dans un contexte de renforcement des préoccupations sécuritaires, l'augmentation du nombre d'individus incarcérés, (près de 20 000 en 1954-1956 à environ 34 000 en 1968), a conduit à la construction de onze nouveaux établissements pénitentiaires sortirent de terre de 1962 à 1973, parmi lesquels Fleury-Mérogis, la plus grande prison d'Europe, accueillant, dès 1967, 4 000 détenus derrière ses murs. Hommes, femmes et mineurs détenus sont en fait répartis au sein de trois structures distinctes : maison d'arrêt des hommes, maison d'arrêt des femmes, centre des jeunes détenus.

2. Les oscillations de la politique pénale dans les années 70 et 80

Comme l'a souligné le démographe et chercheur au CNRS Pierre-Victor Tournier, « *Tout au long de cette période 1970-1990, on peut donc constater une discontinuité certaine des politiques pénales. Sont toutefois constamment affichés le souci de lutter contre la détention avant jugement et celui de l'éviter pour les courtes peines.* »¹

Du fait notamment de la distorsion de plus en plus accentuée entre les aspirations émancipatrices du mouvement social de 1968 et les rigidités de l'univers carcéral, la première moitié des années 1970 allait être émaillée d'une longue série d'émeutes et de mutineries perpétrées par les détenus dans une quarantaine de prisons françaises, coûtant la vie à certains d'entre eux comme à certains membres du personnel de surveillance et à une infirmière.

L'impérieuse nécessité d'engager un mouvement de libéralisation des conditions de détention s'imposa de ce fait. L'année 1975 allait donc inscrire dans son histoire, sous le ministère de Jean Lecanuet, Garde des Sceaux, la seconde grande réforme pénitentiaire du XXème siècle, consacrant une amélioration notable de la vie quotidienne des détenus ainsi que l'adoption de mesures orientées vers la réinsertion sociale de ces derniers.

Le décret du 23 mai 1975 instaura une diversification des régimes de détention des établissements pour peine en lieu et place du régime progressif. Dorénavant, l'affectation des condamnés purgeant une peine supérieure à un an, selon leur dangerosité et leur disposition à la réadaptation sociale, s'effectue alors soit dans un Centre de détention, type d'établissement nouvellement créé, orienté vers la réinsertion sociale et doté d'une surveillance allégée, soit dans une maison centrale axée sur une gestion du temps d'incarcération nettement plus sécuritaire. La mise en place de quartiers de haute sécurité (QHS) au sein des maisons d'arrêt permit également de séparer les individus les plus dangereux des autres prévenus et condamnés.

Dans le même temps, le vécu carcéral a connu des assouplissements au travers de mesures telles que l'introduction des journaux et de la radio, l'autorisation de fumer, la suppression de la règle du silence de rigueur depuis

¹, Claude Faugeron et Pierre-Victor Tournier, *La crise des prisons françaises*, Regards sur l'actualité, juillet-août 1990.

1839, le retrait, dans le Code de Procédure Pénale, de la référence faite au régime disciplinaire astreignant les punis à n'absorber trois jours par semaine que de la soupe, du pain et de l'eau,... Les détenus de France purent en outre faire valoir leurs droits nouvellement reconnus quant au vote, au mariage, à la correspondance illimitée (pour les condamnés), à une apparence physique de leur choix en arborant barbe, moustache, cheveux longs,... (sauf pour les prévenus).

Enfin, la loi du 11 juillet 1975, instituant une série de peines privatives ou restrictives de droit, jeta les bases d'une politique pénale inédite assurant la promotion de peines alternatives à la privation de liberté, dans le respect du principe de personnalisation et d'individualisation de la sanction.

Mais la fin des années 1970 allait connaître une nouvelle phase de durcissement à travers la légalisation en 1978 de l'application d'une période de sûreté à certaines condamnations pour des faits très graves, ayant pour conséquence de geler, durant son temps d'effet, toute possibilité d'aménagement de peine. La loi dite « sécurité et liberté », mettant l'accent sur une catégorie d'infractions « de violence » soumises à un régime juridique particulier et plus répressif, s'inscrivit également, au début de l'année 1981, dans cette continuité que vint finalement stopper la loi du 9 octobre 1981 signant l'abolition en France de la peine capitale et faisant corrélativement de la peine privative de liberté la clé de voûte du système pénal de notre pays.

Suivant en cela un mouvement de balancier, caractéristique de notre politique pénale, une ère de libéralisation et d'ouverture de la prison sur l'extérieur devait permettre, au cours des deux dernières décennies du XX^{ème} siècle, la réalisation de réformes essentielles axées sur une plus grande humanisation du vécu carcéral et sur une définition et une répartition plus modernes des missions nécessairement induites par la prise en charge de personnes privées de liberté. Ainsi en 1983, année de la création de la peine de travail d'intérêt général (TIG) comme alternative à l'emprisonnement de la petite délinquance, la suppression du costume pénal, la généralisation des parloirs-familles sans dispositif de séparation, de même que l'introduction, deux ans plus tard, des postes de télévision au sein des cellules, marquèrent ensemble une évolution notable et positive de la condition pénitentiaire.

Puis le milieu des années 1980 mena à une meilleure structuration des services socio-éducatifs en milieu fermé et à une réforme des comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) à l'extérieur ; il fut également le temps de la création des services médico-psychologiques régionaux (SMPR), antennes du secteur psychiatrique en milieu carcéral, et de l'adoption des premiers protocoles d'accord avec le ministère de la jeunesse et des sports et de la culture destinés à développer et améliorer les activités socio-éducatives, culturelles et sportives proposées aux publics incarcérés.

Néanmoins, les conséquences de la surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt générant de nouvelles émeutes de détenus, au printemps 1985,

associées à un malaise grandissant chez les personnels pénitentiaires, liés aux mutations en cours, incitèrent le législateur à poser, de manière précise, par la loi du 22 juin 1987, la nature et l'étendue des missions dévolues au service public pénitentiaire.

Dans le même temps, l'obligation faite aux détenus de travailler se trouva supprimée comme cela avait été préconisé par un avis de notre Assemblée¹. Les antennes de luttes contre la toxicomanie commencèrent à s'organiser au sein des détentions. L'engagement d'une nouvelle étape de construction d'établissements pénitentiaires se concrétisa avec le lancement du « *programme 13 000* », prévoyant l'édification de 25 nouveaux établissements, d'une capacité totale de 12 824 places, appelés pour une partie d'entre eux, dans le cadre d'une gestion mixte, à déléguer au secteur privé les missions non « régaliennes » : la santé, la restauration, l'hôtellerie, la cantine, la maintenance, le transport, le nettoyage, la formation professionnelle et le travail pénitentiaire.

La loi du 9 juillet 1989 développe, entre autres, le recours aux enquêtes sociales rapides ; elle renforce l'obligation de motiver une décision de détention avant jugement ; elle impose des délais de détention provisoire plus brefs, surtout pour les mineurs ; elle réduit les délais de probation ; elle permet dans certains cas d'ajourner le prononcé de la peine...

3. A partir de l'année 2000, la condition pénitentiaire sur le devant de la scène publique

Rien ne laissait alors présager de la déferlante médiatique qui, faisant écho au carnet de bord de Véronique Vasseur publié au début de l'année 2000 sous le titre « *Médecin chef à la prison de la Santé* », allait ramener brutalement à la conscience de l'opinion publique les réalités difficiles d'un univers carcéral en quête de légitimité sociale.

Il faut rappeler qu'une autre réforme d'envergure contribuant à améliorer un aspect important du vécu carcéral avait été entreprise en 1994 par le transfert des soins médicaux du ministère de la Justice à celui de la Santé en vertu de la loi du 18 janvier 1994.

Prenant acte de l'émotion considérable suscitée par le contenu de cet ouvrage, au sein du pays, le Sénat puis l'Assemblée Nationale constituèrent respectivement, au mois de février 2000, une commission d'enquête, destinées l'une et l'autre, à étudier l'état des conditions de détention dans les prisons françaises. Sénateurs et députés se succédèrent alors de février à juin 2000 au sein des détentions, portant intérêt à l'état des lieux, aux conditions d'incarcération, aux questions de santé, de travail, à l'usage de la détention provisoire, aux conditions de la réinsertion sociale, à la situation des personnels

¹ Rapport et avis sur « Travail et prisons », présenté par Jean Talandier, au nom de la section du travail du Conseil économique et social le 9 décembre 1987.

pénitentiaires, tout en réfléchissant aux solutions alternatives à la privation de liberté.

Au terme de cinq mois d'investigations et auditions, les conclusions rendues de part et d'autre furent accablantes, et constituèrent un véritable réquisitoire sur des réalités difficilement acceptables dans la France du XXI^{ème} siècle.

Avant que les réflexions et les recommandations parlementaires ne soient rendues publiques, la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes devait entraîner des évolutions importantes en matière de recours à la détention provisoire et d'exercice de l'application des peines. Outre le fait de soumettre désormais les verdicts des cours d'assises à un droit d'appel et d'instituer un nouveau juge des libertés et de la détention statuant avec le juge d'instruction sur l'opportunité d'incarcérer un suspect, cette loi a restreint les possibilités dans lesquelles un placement en détention provisoire pouvait être ordonné et en a réduit les délais.

Les règles relatives aux décisions de libération conditionnelle, de suspension et fractionnement de peine, de placement à l'extérieur ou en semi-liberté ou encore sous surveillance électronique se sont trouvées quant à elles profondément remodelées. Le juge de l'application des peines a été reconnu comme l'autorité compétente pour statuer, dans le cadre d'un débat contradictoire, sur les demandes d'aménagement de peine, formulées par les détenus condamnés. Le pouvoir d'octroyer la libération conditionnelle lui a été consenti s'agissant des mandants condamnés à une peine allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement ou ayant à effectuer un reliquat de trois ans et moins.

Enfin la loi du 15 juin 2000 a institué les nouvelles « *juridictions régionales de la libération conditionnelle* » (JRLC), composées d'un représentant du parquet, d'un magistrat du siège et du juge de l'application des peines, et destinées à connaître les demandes d'admission à la libération conditionnelle exprimées par des détenus condamnés à plus de 10 ans de réclusion.

Dans ce contexte de prise de conscience et de mouvement de réforme, la nécessité d'élaborer une loi pénitentiaire, soulignée tant par le rapport Canivet (mars 2000)¹ que par celui de l'Assemblée Nationale (juin 2000)² s'est traduite par la mise en place, au printemps 2001, d'un comité d'orientation stratégique constitué d'une trentaine d'experts de la question pénitentiaire, chargés de conseiller la Garde des Sceaux sur la rédaction de la loi d'orientation pénitentiaire. Les travaux de réflexion lancés, l'actualité devait connaître en mai 2001, une inquiétante tentative d'évasion avec prise d'otage de surveillants

¹ *Amélioration du contrôle externe des établissements pénitentiaires*, rapport de la Commission présidée par Guy Canivet, La documentation Française, juillet 2000.

² Rapport au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation des prisons françaises, *La France face à ses prisons* ; M. Jacques Floch rapporteur, n°2521, 2000.

pénitentiaires à la maison d'arrêt de Fresnes, légitimant un nouvel infléchissement sécuritaire et la remise à la Ministre de la Justice, en juin 2001, du rapport Chauvet relatif à la sécurité des établissements pénitentiaires et des personnels.

Mais, le climat pré-électoral de la campagne présidentielle de 2002, fortement imprégné de préoccupations sécuritaires, a amené les Pouvoirs publics à différer l'examen par le parlement du projet de loi pénitentiaire préparée par la Ministre de la Justice de l'époque. Certaines dispositions prévues en son sein devaient néanmoins se trouver légalisées avant le verdict des urnes, lors des élections présidentielles puis législatives au printemps 2002. Ainsi, certaines dispositions de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, permirent d'établir que la suspension de la peine privative de liberté puisse désormais « être ordonnée, quelle que soit la nature de la peine ou la durée de la peine restant à subir, et pour une durée qui n'a pas à être déterminée, pour les condamnés dont il est établi qu'ils sont atteints d'une pathologie engageant le pronostic vital ».

4. Les orientations législatives plus récentes

Venant après la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Justice du 9 septembre 2002, trace les évolutions futures, à court et moyen termes, de l'institution pénitentiaire (2003- 2007). Ce texte cherche notamment à amorcer une évolution de la politique pénale axée sur l'exécution des décisions pénales et un traitement plus efficace de la délinquance des mineurs. Ainsi, entre autres exemples, étend-il la durée légale de détention provisoire lorsque la mesure de remise en liberté concerne un prévenu dangereux et confère-t-il un caractère suspensif à toute décision de cette nature lorsque à son encontre un appel a été formulé par un Procureur de la République. Cette loi inscrit l'augmentation de la capacité du parc pénitentiaire comme une des réponses à l'augmentation de la population carcérale, elle-même induite par une politique pénale plus sécuritaire.

La loi prévoit notamment :

- un vaste programme de construction de 11 000 places carcérales dont 4 000 compenseront la fermeture de locaux vétustes et 2 000 serviront à l'expérimentation de nouveaux concepts relatifs à l'enfermement ;
- le développement du dispositif de placement sous surveillance électronique destiné à concerner 3 000 personnes.

A cela s'ajoute des dispositions relatives au traitement de la délinquance des mineurs. Outre l'amélioration des moyens d'intervention dévolus à la Protection Judiciaire de la Jeunesse, associée à une meilleure réactivité de la réponse judiciaire aux faits de délinquance, il est prévu la création de nouvelles structures de prise en charge destinées à ces publics : centres éducatifs fermés (relevant du secteur public ou associatif habilité de la Protection Judiciaire de la

Jeunesse), établissements pénitentiaires pour mineurs, distincts de ceux affectés aux adultes et axés sur une approche éducative (400 places réparties au sein de 8 structures de ce type).

La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure vient créer de nouveaux délits et étend le fichage policier informatisé.

Enfin, la loi du 9 mars 2004, dite « Perben II », portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité vient parachever le basculement de la procédure pénale, en faisant primer, en de nombreuses circonstances, les prérogatives de la police et du parquet sur la garantie des droits individuels. Pour autant, et de manière apparemment contradictoire, le renforcement de l'approche sécuritaire s'accompagne de mesures de régulation des flux carcéraux par l'extension des dispositifs de réduction et d'aménagement de peines. Cette loi apporte, pour l'essentiel à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, député, de nouvelles modifications substantielles au droit de l'application des peines (cf. encadré n°1), parachevant ainsi l'évolution engagée en 2000.

Encadré 1 : les principales dispositions de la loi « Perben II »

Lutte contre la délinquance et le crime organisés :

- Une procédure spécifique pour les infractions dites de « délinquance et de criminalité organisées » est créée.
- Les pouvoirs de la police et du parquet sont renforcés : infiltration des réseaux par des policiers, possibilité de rémunérer les indicateurs, extension des écoutes téléphoniques et des perquisitions de nuit, garde à vue prolongée jusqu'à quatre jours.

Efficacité de la justice pénale

- Un fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles est conçu, dont les données seront conservées entre vingt et trente ans.
- La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ou « plaider coupable », est instaurée. Elle permet à un justiciable, reconnaissant des faits passibles de cinq ans de prison maximum, d'éviter un procès en acceptant, en présence d'un avocat, une sanction proposée par le procureur de la République.

Les aménagement de peines

- Les tribunaux correctionnels ne peuvent plus prononcer une peine de prison ferme si le prévenu n'est ni présent, ni représenté.
- La juridiction régionale de la liberté conditionnelle est remplacée par un tribunal de l'application des peines.
- Les réductions de peine ordinaires sont remplacées par un crédit de réduction de peine, dont le retrait total ou partiel peut être décidé par le juge de

l'application des peines en cas d'incident en détention ou de récidive à l'extérieur.

- Les trois derniers mois des peines inférieures à deux ans et les six derniers mois des peines de deux à cinq ans devront être purgés sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou du placement sous surveillance électronique.

- L'amnistie automatique des mineurs à leur majorité est supprimée. Les mesures s'effacent trois ans après le jugement, sauf en cas de nouvelle condamnation.

- La publication d'un livre par un condamné relatant son affaire dans le cadre d'une libération conditionnelle ou d'un sursis avec mise à l'épreuve est interdite.

Source : Dedans dehors, n°41, janvier- février, 2004, p. 24

D'une manière générale, les lois pénales se succèdent à un rythme accéléré depuis une vingtaine d'années. De sorte que si « *la peine de mort a disparu de notre droit, on constate, en revanche, l'inflation des lois pénales et la lourdeur des peines encourues et prononcées. A défaut de nourrir une politique des réformes, la question pénale devient l'un des enjeux de la compétition politique.* »¹

B - L'EMERGENCE PROGRESSIVE DE LA MISSION DE REINSERTION

A la suite de la tempête déclenchée par le livre du docteur Véronique Vasseur, *Médecin-chef à la prison de la Santé*, deux commissions d'enquête parlementaire se sont constituées en février 2000, l'une à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat. Leurs conclusions, publiées en juillet, sont édifiantes et presque concordantes. Le constat dressé dans ces deux rapports est unanimement sévère. Il souligne la nécessité de réformes importantes et pour certaines urgentes. En réalité, ce débat oblige à s'interroger sur le sens et les objectifs de la peine. Ainsi, « *conçoit-on la prison comme un lieu de sûreté, d'exclusion des délinquants, ou comme un lieu de préparation à la réinsertion dans la vie quotidienne ? un tel débat concerne toute la société et demande à être tranché au préalable.* »²

1. Une mission d'insertion désormais inscrite dans la loi

En 1945, la réforme de la politique pénale, la « réforme Amor », prônait la nécessité pour la peine de participer à la réinsertion du délinquant. Elle énonçait dans son premier principe que la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement du condamné. En réadaptant l'individu, l'on assure la protection de la société et l'on prévient la récidive. Ainsi, le droit de punir est assorti d'un devoir de socialisation du détenu. Les péripéties de la vie

¹Denis Salas, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Hachette, mars 2005.

²Guy-Pierre Cabanel, *Entre exclusion et réinsertion*, in revue *Projet* n°269, 2002. Guy-Pierre Cabanel a été le rapporteur de la Commission d'enquête sénatoriale sur les conditions de détention en 2000.

sociale et la surpopulation carcérale vont pourtant continuer de placer, durant la seconde moitié du XXe siècle, les préoccupations sécuritaires au centre de la politique pénale.

Néanmoins, un mouvement d'humanisation et de libéralisation s'est dessiné peu à peu, avec la volonté d'ouvrir plus largement la prison sur l'extérieur. Ce décloisonnement s'est traduit par l'intervention croissante de personnels qualifiés et de bénévoles - dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la formation, du sport ou de la culture -, et par l'exécution de peines en milieu ouvert. Cette avancée a été confortée par la loi du 22 juin 1987 réaffirmant la mission de réinsertion sociale des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par la Justice.

La loi du 22 juin 1987¹ fixe la nature et l'étendue des missions dévolues au service public pénitentiaire. Depuis lors, celui-ci « *participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines* ».

Le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1994 jugea opportun de souligner que « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et permettre son éventuelle réinsertion* ».

L'article D.460 du code de procédure pénale stipule que « *le service pénitentiaire d'insertion et de probation a pour mission de participer à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement des détenus.* »

Malgré la loi du 22 juin 1987, « *ce qui frappait jusqu'il y a peu de temps encore, c'était qu'il n'existait aucun texte à caractère général affirmant que la sanction pénale avait, en droit français, pour fonction essentielle la resocialisant du délinquant.* »²

Cette omission a été réparée récemment, par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Ainsi, le nouvel article 707 du Code de procédure pénale définit désormais les principes généraux de l'application des peines. Il prévoit en particulier que « *L'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. A cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en*

¹ Loi 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

² Audition de M. Patrice MOLLE, Directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 2 février 2005.

liberté sans aucune forme de suivi judiciaire ». Désormais, un texte général fixe à l'exécution de la peine, une fonction générale, d'insertion ou de réinsertion.

Plusieurs mesures destinées à favoriser l'insertion ou la réinsertion des détenus vont voir le jour. Il en va ainsi de l'organisation des unités pédagogiques régionales (UPR) vouées à coordonner les actions de formation générale, du lancement expérimental, à partir de 1996, du Projet d'Exécution de Peine (PEP) menant des condamnés à devenir « acteur » de leur peine, de la réforme en profondeur de la procédure disciplinaire applicable aux détenus et, enfin, de l'adoption du dispositif du placement sous surveillance électronique en lieu et place de l'incarcération. De même, le décret du 30 avril 2002 modifiant le Code de Procédure Pénale et portant création des centres pour peines aménagées institua un nouveau type d'établissements pour peine axé sur la réadaptation sociale et professionnelle des courtes peines.

2. Une mission d'insertion encore trop négligée malgré la réforme de 1999

La création d'un service d'insertion et de probation à compétence départementale, intervenant tant en milieu ouvert que fermé, est destinée à améliorer les conditions de prise en charge des personnes placées sous main de justice et à mieux inscrire l'administration pénitentiaire dans les dispositifs d'action sociale de droit commun (2.1.).

Mais le constat dressé précédemment sur la primauté accordée à la mission de garde sur celle d'insertion se traduit de façon éclairante dans la faiblesse des moyens des services d'insertion et de probation (2.2.).

2.1. Les grandes lignes de la réforme des SPIP de 1999

La réforme de 1999 a mis fin à la séparation traditionnelle entre « milieu ouvert » et « milieu fermé ». En milieu ouvert, l'insertion était traditionnellement de la responsabilité des comités de probation et d'assistance aux libertés (CPAL). Ces comités avaient pour rôle essentiel d'assister le juge de l'application des peines dans la mise en oeuvre de ses décisions. Ils assuraient une mission de contrôle et veillaient au respect des obligations ou des conditions imposées par les autorités judiciaires dans les cas suivants : sursis ou ajournement avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, travail d'intérêt général, interdiction de séjour, contrôles judiciaires. Ils pouvaient également effectuer des enquêtes sociales. En outre, les CPAL mettaient en oeuvre les mesures d'aides propres à favoriser la réinsertion sociale des personnes prises en charge et apportaient un soutien aux sortants de prison.

En milieu fermé, les travailleurs sociaux des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires étaient les personnes chargées de mener l'insertion du détenu, à partir des premiers entretiens réalisés à l'entrée en détention (immatriculation à la sécurité sociale, repérage de l'illettrisme, etc.). La

distinction entre « milieu ouvert » et « milieu fermé » ne permettait pas un « suivi » cohérent du détenu, avant et après son jugement.

Le décret du 13 avril 1999 modifie le code de procédure pénale et porte création des « services pénitentiaires d'insertion et de probation » (SPIP), qui opèrent la fusion des travailleurs sociaux des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires et des CPAL. Cette nouvelle organisation est pilotée par un directeur départemental des services pénitentiaires d'insertion et de probation, qui est un cadre pénitentiaire. Elle assure l'exécution des peines et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, avant ou après jugement, dans un souci d'individualisation. La création des SPIP doit également permettre une plus grande implication des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat qui ont en charge la réalisation des politiques d'action sociale. La continuité de la prise en charge des publics concernés vise à renforcer l'action de prévention de la récidive.

En pratique, la réforme n'a pas véritablement modifiée la répartition des tâches entre les travailleurs sociaux entre les milieux ouvert et fermé, une spécialisation a été maintenue dans les faits.

2.2. Des moyens jugés insuffisants

a) sur les moyens humains

Sur un effectif budgétaire global de plus de 30 000 emplois, l'administration pénitentiaire compte, au 1er janvier 2004, 23 000 personnels de surveillance, 2 700 personnels administratifs, 2 610 personnels socio-éducatifs (dont 2 107 personnels d'insertion et de probation et 503 personnels de service social), 737 personnels techniques 415 directeurs des services pénitentiaires et directeurs régionaux et 177 personnels contractuels et professeurs.¹

Ainsi, on compte en moyenne pour cent détenus 39 personnels de surveillance et un travailleur social. L'écart entre ces deux catégories de personnels ne s'explique que partiellement par l'obligation de permanence 24h/24 du personnel de surveillance.

Parallèlement, l'administration pénitentiaire a recours à des intervenants extérieurs. Il s'agit tout d'abord de fonctionnaires d'autres ministères, comme le ministère de la santé (deux mille personnels hospitaliers travaillent tous les jours dans les prisons), ou de l'éducation nationale. Le nombre total de postes d'enseignants s'élève à 403 emplois à temps plein complétés par une enveloppe de 4 000 heures supplémentaires.

Il faut également mentionner l'action de près de cent soixante correspondants locaux ANPE/Justice intervenant sur l'ensemble du territoire, ainsi que les 820 employés des groupements privés du « programme 13 000 »

¹ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire, Ministère de la justice, Direction de l'administration pénitentiaire, mai 2004.

dont 300 dans le domaine de la formation professionnelle et du travail. Enfin, il faut souligner le rôle essentiel des associations. Depuis très longtemps, de nombreuses associations sont mobilisées en faveur des personnes placées sous main de justice.

Ainsi que le soulignait le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, « *L'insertion est le parent pauvre de l'administration pénitentiaire avec les conséquences qui en résultent pour les personnes concernées. Ceci, en outre, décrédibilise les mesures alternatives à la détention, dont le contrôle ne peut être assuré, freinant d'autant leur usage par les magistrats.* »¹

Les trois principaux syndicats de travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont réclamé, jeudi 7 juillet 2005, des effectifs supplémentaires pour remplir efficacement leur mission de prévention de la récidive. « *Les carences en personnel des SPIP sont très anciennes mais elles sont aggravées par la surpopulation pénale, et les missions nouvelles confiées aux travailleurs sociaux* », dans le cadre des aménagements de peine prévus par la loi Perben II, a notamment déclaré Michel Pouponnot, de l'UGSP-CGT, au cours d'une conférence de presse organisée en commun avec le Snepap-FSU et la CFDT-Interco.

Si plusieurs rapports reconnaissent au SPIP un rôle de « *pierre angulaire de prévention de la récidive* », nombre de ces rapports ainsi que les professionnels auditionnés par la section des Affaires sociales de notre Assemblée, évaluent également à environ 3 000 le nombre de postes manquants au sein des services, alors que les effectifs actuels sont légèrement supérieurs à 2 000 personnes. Outre le suivi en milieu carcéral de 60 000 détenus, les conseillers ont aussi à assurer la prise en charge de plus de 130 000 personnes en milieu ouvert.

Des trois missions principales qui leur sont assignées par le code de procédure pénale, c'est-à-dire le maintien des liens familiaux, la lutte contre la désocialisation des détenus et enfin la préparation à la sortie de prison, le Snepap-FSU, l'UGST-CGT et la CFDT-Interco estiment que les conseillers d'insertion n'ont la capacité de remplir que la dernière, faute de temps.

b) Sur les moyens budgétaires

Le budget global de l'administration pénitentiaire s'élève à 1,6 milliard d'euros pour 2005. Il est en hausse constante depuis 1995, progression due à la surpopulation pénale. L'administration pénitentiaire ne consacre que 120 millions d'euros à l'insertion sociale. La faiblesse de ce budget est partiellement compensé par les moyens budgétaires provenant d'autres administrations comme le ministère de l'Emploi qui consacre 16 millions d'euros à la formation

¹ Assemblée nationale, rapport de la commission d'enquête, *La France face à ses prisons*, p.179, juin 2000.

professionnelle ou encore le ministère de l'Education nationale par la mise à disposition de personnels enseignants. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire mobilise des crédits du Fonds social européen (près de 3 millions d'euros) ainsi que des crédits provenant d'autres fonds (Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations –FASILD-, Délégation aux droits des femmes, ...).¹

II - UNE NECESSITE QUI S'IMPOSE AUJOURD'HUI

A - UNE EXIGENCE DEMOCRATIQUE EU EGARD AU PROFIL DE LA POPULATION CARCERALE

La population carcérale n'est pas homogène mais présente des caractéristiques bien spécifiques. Malgré les évolutions des formes de criminalité, elle reste majoritairement composée de groupes de population marginalisés qui cumulent les difficultés.

1. Caractéristiques générales de la population carcérale

Au 1^{er} juin 2005, la France (métropole et DOM-TOM) compte 59 786² personnes écrouées détenues dont 20 910 prévenus et 38 876 condamnés. 2129 femmes sont détenues soit 3,6 % de l'ensemble. Au 1^{er} janvier 2005, le taux de détention³ est de 94,9 détenus pour 100 000 habitants (contre 75,6 au 1^{er} janvier 2001). La durée moyenne de détention provisoire est de 4,3 mois pour l'année 2004 en métropole et Outre-mer.

1.1. L'inflation carcérale

La population carcérale n'a cessé de croître sur le dernier quart de siècle. Elle a connu une augmentation de près de 50 % de ses effectifs, passant de 36 913 à 55 062 personnes incarcérées avant d'amorcer une décrue régulière jusque l'année 2001 (47 837 détenus au 1^{er} janvier). Cette décrue peut s'expliquer par la mise en application de la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 relative à la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes qui restreint les possibilités de placement en détention provisoire, ainsi que par le développement des peines alternatives à l'emprisonnement (travail d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve). En revanche, dès 2003, on assiste à un revirement de situation.

Si la population carcérale connaît des évolutions importantes en volume, sa composition selon la nature des infractions évolue sensiblement sur la même période. Les condamnés pour vol diminuent fortement tandis que la proportion des condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants ainsi que viol et

¹ Audition de M. Patrice Molle, Directeur de l'Administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

² Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2005,

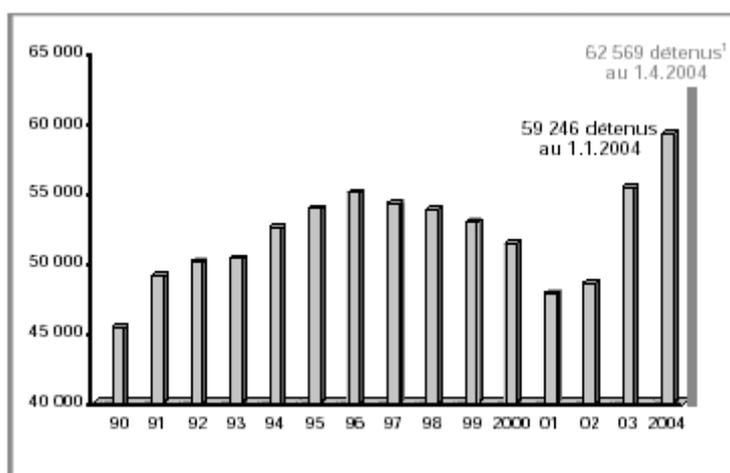
³ Le taux de détention est le rapport du nombre de détenus au nombre d'habitants dans un pays et à une date donnés.

autres agressions sexuelles ne cesse d'augmenter. La délinquance sexuelle constitue aujourd'hui la principale cause d'incarcération en France.

D'une manière générale, « *Les raisons de ces évolutions sont complexes, fruit des modifications de la réaction sociale plus que celles de la délinquance (ce n'est qu'une hypothèse) : plaintes plus fréquentes des victimes en matière d'infractions sexuelles et répression plus forte, politiques fluctuantes en matière de stupéfiants entre répression et politique de soins, développement des mesures alternatives à la prison pour sanctionner les atteintes aux biens, sans violence.* »¹.

Une telle évolution s'est accompagnée d'un glissement de la distribution des peines vers les sanctions les plus lourdes. Si le nombre de condamnés a été multiplié par 1,3 entre 1990 et 2000, celui des condamnés à une peine correctionnelle de « 5 ans et plus » a été multiplié par 2,7, celui des « 10 à 20 ans » a été multiplié par 1,8.

Graphique 1 : Evolution du nombre total de détenus (France et outre mer)



1. Depuis le 1er mars 2004, les personnes écrouées "détenues" sont distinguées dans les statistiques mensuelles des personnes écrouées non hébergées

Source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire, mai 2004

¹ « L'exécution des peines », in Laurent Muchielli, Philippe Robert (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, la Découverte, 2001, pp. 356-362.

86,8 % des personnes incarcérées ont entre 18 et 50 ans ¹ :

Age	En %
Moins de 16 ans	0,1
Moins de 18 ans	1
18 à 21 ans	8,4
21 à 25 ans	17,3
25 à 30 ans	18,1
30 à 40 ans	26,2
40 à 50 ans	16,8
50 à 60 ans	8,6
60 et plus	3,5

Plus d'un tiers des personnes condamnées le sont pour des peines supérieures à 5 ans :

Durée de la peine	En %
Peine inférieure à 1 an	29,9 %
Peine de 1 à 3 ans	22,9 %
Peine de 3 à 5 ans	11,4 %
Peine de plus de 5 ans	35,7 % (dont 542 réclusions criminelles à perpétuité soit 1,4 % de l'ensemble)

Source : chiffres de l'administration pénitentiaire 2005

Tableau 1 : Caractéristiques pénales de la population condamnée

Nature de l'infraction principale commise	En %
Viol et autres agressions sexuelles (sur mineur ou adulte + exhibitions sexuelles.)	21,8
Vol simple et qualifié	16,5
Coups et blessures volontaires	17,4
Infraction à la législation sur les stupéfiants	14,9
Homicide volontaire	8,9
Escroquerie, recel, faux et usage de faux	7
Homicide et atteinte involontaire à l'intégrité de la personne	5,3
Infraction à la législation sur les étrangers	1,9
Autre motif	6,2

¹ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2005.

Source : chiffres de l'administration pénitentiaire 2005

Le nombre de détenus condamnés pour un crime ou un délit sexuel a doublé en dix ans passant de 3711 personnes en 1994 à 7446 en 2004. Parmi ces détenus, près de 4000 d'entre eux sont condamnés pour crime et exécutent une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à dix ans¹.

1.2. La « mosaïque pénitentiaire »

Le sociologue Pierre-Victor Tounier² a défini le concept de « mosaïque pénitentiaire » pour déterminer la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires. Ce concept permet d'inclure le milieu ouvert et le milieu fermé ainsi que l'interface entre les deux tout en précisant bien qui est qui (statut pénal) et qui est où (conditions concrètes du placement sous main de justice).

La population placée sous main de justice et pour laquelle il faut pouvoir disposer du nombre de places idoines en établissement est ainsi constitué de huit catégories.

Milieu fermé, dans les murs

P1 – PRÉVENUS ÉCROUÉS dans les murs	P2 – CONDAMNÉS ÉCROUÉS dans les murs
-------------------------------------	--------------------------------------

Milieu fermé, hors les murs

	P6 – CONDAMNÉS ÉCROUÉS hors les murs, absence permanente et totale (Placement sous surveillance électronique,...)
	P5 - CONDAMNÉS ÉCROUÉS hors les murs, absence permanente et partielle (semi-liberté, ...)
P3 - PRÉVENUS ÉCROUÉS hors les murs, absence temporaire et totale (hospitalisation extérieure, UMD, ...)	P4 - CONDAMNÉS ÉCROUÉS hors les murs, absence temporaire et totale (PS, hospitalisation extérieure, UMD, ...)

Milieu ouvert traditionnel

P7 – PRÉVENUS NON ÉCROUÉS (contrôle judiciaire, aménagement de peine, ...)	P8 – CONDAMNÉS NON ÉCROUÉS (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général, libération conditionnelle, ...)
--	--

¹ Rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi de MM. Pascal, Clément, Léonard relative au traitement de la récidive des infractions pénales, n°1979, décembre 2004.

² *Le placement sous main de justice en France, quelles capacités ? Comment ne pas les dépasser ?*, contribution au colloque « Population carcérale et *numerus clausus* débat autour d'un concept incertain », 10 septembre 2005.

Ce tableau a le mérite de faire ressortir l'importance des flux au sein de la population carcérale ainsi que la diversité des situations juridiques.

2. Caractéristiques démographiques de la population carcérale

2.1. La population carcérale mineure

Les mineurs peuvent être incarcérés dès l'âge de 13 ans pour des faits criminels. Au 1^{er} juillet 2004, ils étaient 751 (contre 895 au 1^{er} juin 2002). Il s'agit presque uniquement de mineurs masculins : 721 garçons dont 57 âgés de moins de 16 ans et 30 jeunes filles dont 3 âgées de moins de 16 ans. Il n'existe aucun quartier spécifique pour ces mineures qui sont donc incarcérées dans un quartier de femmes adultes avec un régime spécial.¹ Le rapport annuel 2004 du Défenseur des enfants souligne que si le nombre de mineurs incarcérés est en baisse, cette tendance ne doit pas cacher des « pics » de surpopulation qui empêchent un encellulement individuel et contraignent parfois à bloquer pour les mineurs des cellules dans le secteur adulte. Or, l'article D-516 du code de procédure pénale dispose que les détenus de moins de 21 ans sont soumis, en principe, à l'isolement de nuit.

Les mineurs incarcérés sont majoritairement en détention provisoire (66 % en 2004, contre 70 % en 2000 et 77 % en 1998). La durée moyenne de leur incarcération est de deux à trois mois.

Le Conseil de sécurité intérieure² du 8 juin 1998 portant sur la délinquance juvénile a entériné la création de quartiers pour mineurs de 20 à 25 places et réexaminé la liste des établissements pénitentiaires habilités pour leur accueil. Ces établissements ont donc été redéfinis en distinguant deux types de structures. D'une part, des quartiers pour mineurs d'une capacité de 18 à 25 places maximum dans les zones les plus urbanisées. Lorsque les besoins dépassent ce seuil, le quartier pour mineurs est structuré en deux unités de vie de 20 places chacune. D'autre part, des quartiers pour mineurs à petit effectif de 8 à 12 places dans les zones moins urbanisées.³ Cette nouvelle structuration porte à 59 le nombre d'établissements habilités à accueillir des mineurs. Ainsi, 27 établissements disposent d'un quartier pour mineurs d'une capacité de 18 à 25 places, 8 disposent d'un quartier pour mineurs structuré en 2 unités de vie de 20 places chacune, 1 dispose d'un quartier pour mineurs structuré en 3 unités de vie de 20 places chacune et 23 établissements disposent d'un quartier pour mineurs à petit effectif d'une capacité de 8 à 12 places.

¹ Rapport annuel du Défenseur des enfants au Président de la République et au Parlement, année 2004, La Documentation française, 2004.

² Créé par le décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 et le décret n°2002-890 du 15 mai 2002, le Conseil de sécurité intérieure définit les orientations de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe ses priorités. Il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères, procède à leur évaluation et veille à l'adéquation des moyens mis en oeuvre. Il examine les projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure.

³ Circulaire AP2001-08 PMJ2/26-10-2001, établissements habilités à l'accueil des mineurs.

Les mineurs détenus représentent une population extrêmement sensible nécessitant une prise en charge sociale, éducative et pénale spécifique. Ces jeunes souffrent d'un important dénuement culturel et social : 80 % d'entre eux sont sans diplôme et 38 % sont en échec de lecture.¹

L'accompagnement des mineurs détenus a été renforcé depuis 2003. Outre l'augmentation et la formation de surveillants spécialisés dits « référents » volontaires pour travailler auprès des mineurs, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a progressivement installé des équipes d'éducateurs dans les établissements. Ces éducateurs (2 dans les quartiers pour mineurs à petit effectif, 3 dans les quartiers de 18 à 25 mineurs et 6 dans les doubles quartiers pour mineurs) ont une mission de suivi individuel du jeune. En 2003, dix quartiers pour mineurs ont été concernés par cette intervention continue d'éducateurs de la PJJ.

Cependant, malgré ces améliorations substantielles, le Défenseur des enfants remarque que les contraintes architecturales continuent de jouer un rôle important dans les conditions matérielles et l'esprit de la prise en charge : espace réduit, humidité, vétusté, sanitaires collectifs, salles de sport restreintes, cours de promenade exposés à la pluie et au soleil.² Par ailleurs, en 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs soulignait que les conditions d'incarcération des mineurs demeurent peu satisfaisantes et décrivait le quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Lyon : « *Les locaux sont terriblement dégradés, le surpeuplement y est parfois tel que la commission a rencontré un mineur couchant sur une paillasse à même le sol. Toutes sortes de trafics y prospèrent, la séparation entre majeurs et mineurs étant virtuelle. Les efforts d'un personnel pénitentiaire très méritant ne peuvent suffire à compenser une telle situation.* ».³

2.2. Les femmes détenues et leurs nourrissons

Le code de procédure pénale prévoit que les enfants peuvent être laissés auprès de leur mère en détention jusqu'à l'âge de dix-huit mois et que des locaux spécialement aménagés sont réservés à l'accueil des mères ayant gardé leur enfant près d'elles.⁴ Il appartient aux seuls parents de décider si l'enfant demeure ou non auprès de sa mère en détention. L'incarcération n'a pas de conséquence sur l'autorité parentale.

Vingt-cinq établissements pénitentiaires sont équipés pour recevoir des enfants ce qui représente soixante-six places (dont dix pour les maisons d'arrêt des DOM-TOM). Une cinquantaine d'enfants âgés de moins de 18 mois vivent

¹ Audition de M. Patrice Molle, Directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

² Rapport annuel du Défenseur des enfants, op.cit.

³ Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs présidée par M. Jean-Pierre Schosteck, n°340, 2001-2002, pp. 156-157.

⁴ Article D-401 du code de procédure pénale.

en détention auprès de leur mère incarcérée.¹ La circulaire du 18 août 1999² prévoit que la superficie de la cellule soit au moins égale à 15 m² et qu'un aménagement de la cellule permette une séparation de l'espace de la mère et de celui de l'enfant. La prise en charge financière de l'enfant est assurée par ses parents ou, le cas échéant, par la mère seule. Cependant, l'administration pénitentiaire assure la prise en charge des besoins essentiels de l'enfant : alimentation, produits d'hygiène, petit matériel de puériculture. La mère incarcérée peut bénéficier des prestations familiales (allocations familiales, allocation jeune enfant, allocation parent isolé) qui sont versées sur la part disponible de son compte nominatif.

Les services sanitaires et sociaux (protection maternelle infantile -PMI-, aide sociale à l'enfance) peuvent intervenir en détention sur autorisation du chef d'établissement. L'hôpital et la maternité référents sont ceux du secteur géographique de l'établissement pénitentiaire.

Pendant la période d'occupation de la mère (emploi, formation professionnelle), l'enfant doit être accueilli par des structures ordinaires (crèche, halte-garderie, assistante maternelle). Le service d'insertion et de probation envisage avec la mère ces possibilités d'accueil.

Le service d'insertion et de probation prépare avec la mère, dès l'arrivée de l'enfant et au plus tard lorsqu'il atteint un an, le devenir de l'enfant. Un dossier précisant les solutions d'accueil de l'enfant à l'extérieur, en fonction des perspectives de libération de la mère, est constitué. Si la mère refuse la séparation lors des 18 mois de son enfant, elle peut formuler une demande de prolongation de l'accueil. La prolongation est autorisée par le directeur régional des services pénitentiaires après avis d'une commission consultative composée d'un médecin psychiatre, d'un médecin pédiatre appartenant à un service de PMI, d'un psychologue, d'un chef d'établissement pénitentiaire spécialement affecté à la détention des femmes, d'un travailleur social et présidée par le directeur régional des services pénitentiaires³.

Malgré les efforts de l'administration pénitentiaire pour améliorer les conditions matérielles de la prise en charge des nourrissons et le dévouement des personnels pénitentiaires, le Défenseur des enfants souligne que l'enfermement ne constitue pas un environnement favorable au développement de l'enfant et la construction de la relation parent-enfant. Notre assemblée fait sienne l'interrogation du Défenseur des enfants sur l'examen de toutes les possibilités d'alternatives à l'incarcération quand une femme prévenue ou condamnée est enceinte ou a un bébé.

¹ Rapport annuel du Défenseur des enfants, op.cit.

² Circulaire AP 99-2296 PMJ2/18-08-99 relative aux conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée.

³ Articles D-401.1 et D-401.2 du code de procédure pénale.

2.3. Les détenus âgés de plus de 50 ans

La population carcérale vieillit en raison de l'allongement de la durée des peines, lié lui-même à la modification de la structure des infractions. Les études, compte tenu de l'état de santé des détenus, fixent en général à 50 ans la limite pour définir les détenus âgés. Au 1^{er} avril 2005, 12,1 % des détenus en métropole et outre-mer ont plus de 50 ans : 8,6 % ont entre 50 et 60 ans, 3,5 % sont âgés de plus de 60 ans¹. Les personnes âgées de 50 ans et plus ont augmenté de 63 % entre le 1^{er} janvier 1990 et le 1^{er} janvier 2000 en France métropolitaine. Sur la même période, le nombre de personnes de 50 ans et plus en prison a augmenté de 140 %. La croissance de la population âgée en prison est à la fois due à une augmentation de l'âge moyen à l'entrée en prison et au vieillissement des détenus.²

Le vieillissement de la population incarcérée pose des difficultés à l'administration pénitentiaire. En effet, les établissements ne sont pas équipés pour accueillir des personnes âgées et leur environnement est généralement axé sur le sport, l'action éducative et la formation professionnelle. Le vieillissement de la population étant en partie lié au mode de vie, ce qui tend à souligner l'importance pour l'administration pénitentiaire de se préoccuper des questions de régime alimentaire et d'hygiène de vie en détention.

Le vieillissement des détenus pose aussi le problème de la préparation à la sortie. L'enquête réalisée par l'INSEE en 1999³ montre que les hommes détenus de plus de 50 ans sont trois fois plus seuls que les personnes libres du même âge (51 % sont seuls contre 16 % des hommes de 50 ans et plus de la population générale). La question de la réinsertion, voire l'insertion, sociale des détenus âgés libérés après de longues années de détention, notamment quand ils sont sans famille et sans amis, est problématique : comment préparer la sortie d'une population carcérale souvent isolée à l'intérieur de la prison ? En effet, l'accès au travail dans les maisons d'arrêt est restreint pour les détenus âgés en raison des types d'infraction commises tels que les procédures criminelles (pour des raisons de sécurité) et les délits sexuels (exclusion ou auto-exclusion de certaines activités collectives). Quant aux actions de formation, un détenu de 50 à 59 ans sur cinq suit une formation en prison. Cette proportion n'est plus que de 4 % pour les plus de 60 ans. Les détenus incarcérés à un âge tardif choisissent majoritairement des formations scolaires alors que les formations qualifiantes sont sur-représentées parmi les personnes qui vieillissent en prison .

S'il n'existe pas de limite d'âge pour l'exécution d'une condamnation, l'article 729 du code de procédure pénale dispose que la nécessité de subir un

¹ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2005, http://www.justice.gouv.fr/minister/DAP/chiffres_2005.htm#ppmj

² Ministère de la Justice, Cahiers de démographie pénitentiaire, *Vieillir en prison*, n°10, novembre 2001.

³ INSEE, *L'histoire familiale des hommes détenus*, Collection synthèses, n°59, janvier 2002.

traitement est un motif susceptible de justifier la libération conditionnelle une fois la période de sûreté écoulée. En revanche, dans certains pays européens, l'âge élevé des détenus peut justifier la libération avant l'exécution de la totalité de la peine. Ainsi, l'Espagne et l'Italie ont adopté des mesures qui prennent en compte l'âge des détenus. Les détenus espagnols peuvent, à partir de 70 ans, demander leur libération conditionnelle s'ils bénéficient d'ores et déjà d'un régime de semi-liberté et justifient d'une bonne conduite. Les détenus italiens âgés de plus de 60 ans peuvent exécuter leur peine à domicile ou dans un établissement de soins dans la mesure où ils sont handicapés même partiellement et où leur reste de peine à purger ne dépasse pas quatre ans¹.

2.4. Une forte proportion de détenus de nationalité étrangère et d'origine étrangère

Au 1^{er} avril 2005, les personnes détenues de nationalité étrangère représentaient 21,1 % de la population incarcérée.² Selon une étude réalisée en 1999 par les Cahiers de démographie pénitentiaire, l'analyse de la répartition par infraction principale montre que les étrangers constituent la quasi totalité des personnes écrouées pour délit à la police des étrangers.³ Dans ces conditions, comment favoriser la réinsertion socio-professionnelle de ces détenus sachant qu'un étranger ne peut exercer une activité professionnelle salariée sans avoir obtenu au préalable une autorisation de travail ?

L'augmentation de la population carcérale en France s'accompagne aussi d'une modification des caractéristiques traditionnelles de cette population. Même si le phénomène reste difficile à appréhender au plan statistique, plusieurs témoignages et enquêtes sociologiques tendent à montrer qu'une proportion significative de la population carcérale est issue de l'immigration (a). Ce constat constitue un fait social majeur dont il convient d'analyser les causes (b).

a) La population d'origine étrangère : un phénomène difficile à cerner malgré un faisceau d'indices convergents

Aborder la question de la surdélinquance des jeunes issus de l'immigration et, par voie de conséquence, de leur sur-représentation dans les prisons françaises est un exercice difficile, voire tabou tant est forte la crainte de voir cette question instrumentalisée par les politiques et de stigmatiser une population déjà en proie à de grandes difficultés d'intégration.

Il est vrai aussi que ce phénomène reste difficile à appréhender et à chiffrer dans la mesure où la majorité des enfants d'immigrés sont de nationalité française. Or les trois champs de renseignements exigés par les autorités sur les

¹ Sénat, Service des affaires européennes, Division des études de législation comparée, *La libération des détenus âgés*, novembre 2001.

² Audition de M. Patrice Molle, Directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

³ Ministère de la Justice, Cahiers de démographie pénitentiaire, *Détenus étrangers*, n°6, mars 1999.

personnes mis en cause sont le sexe, le statut de majeur ou mineur et la nationalité française ou étrangère. Le mode actuel de recueil des données et la législation ne permettent pas d'appréhender directement le phénomène de la surdélinquance des jeunes issus de l'immigration avec la même précision que celle des étrangers.

Dans un rapport de 2004¹, la Cour des comptes a souligné la pauvreté des statistiques relatives à la situation des immigrés présents sur notre sol. Sur les étrangers établis en France, les immigrés, la génération de leurs enfants « *La Cour constate que si l'information est d'une pauvreté préoccupante sur la condition des populations concernées, c'est aussi que les dispositifs statistiques de droit commun s'y intéressent peu : les critères qui permettraient d'étudier les étrangers, les immigrés ou les personnes d'origine immigrée sont soit absents lors de la conception de nombreuses enquêtes, soit présents mais inexploités* ». Elle constate également que « *La situation des immigrés au regard de l'emploi, de l'éducation et du logement demeure largement méconnue. La connaissance statistique se heurte au demeurant au souhait de ne pas donner prise à la discrimination* ». La Cour en tire la conséquence essentielle que « *cette situation constitue un handicap majeur pour la conduite d'une politique publique efficace* ».

Toutefois, le sénateur Jean-Claude Carle tire la sonnette d'alarme dans un rapport portant sur la délinquance des mineurs². En s'appuyant sur une étude du sociologue Sébastien Roché, le rapport souligne que « *la majorité des délits peu graves sont commis par des adolescents dont un parent ou les deux parents sont nés en France (68%). Une forte minorité des actes peu graves sont commis par des adolescents dont un parent dont les deux parents sont nés hors de France (32%). Les adolescents dont les deux parents sont nés hors de France commettent 46% des actes graves* ».

Il est aussi possible de se référer à des enquêtes qui s'appuient sur l'étude des patronymes comme celles de Lagrange (2001)³. Elles concluent que le phénomène de surdélinquance dépend du contexte local. Ainsi on observe une surdélinquance dans les grands ensembles urbains dits « zones sensibles ». De même, la pratique de la religion musulmane est un indicateur utile pour estimer la population carcérale issue de l'immigration. A cet égard, Farhad Khosrokhavar, directeur d'études à l'EHESS, avance un taux de détenus musulmans par rapport à la population carcérale « *dépassant les 50%, avoisinant parfois les 70%, voire*

¹ L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration « Rapport public particulier. Cour des Comptes, novembre 2004.

² *Délinquance des mineurs, la République en quête de respect*, rapport du sénat n°340 p. 46, Jean-Claude Carle Rapporteur, 2002.

³ Cité par Laurent Mucchielli in *Etat, société et délinquance*, cahiers Français n°308, Laurent Mucchielli, mai-juin 2002.

80% dans les prisons proches des banlieues, soit huit prisonniers sur dix. Or ils ne représentent que 7 à 8 % de la population française »¹.

Enfin, le constat de la sur-représentation de la population issue de l'immigration dans les prisons françaises a été dressé par de nombreux acteurs des prisons : aumôniers, surveillants et magistrats. Comme le relève un magistrat auditionné par le Conseil économique et social, « *Si vous visitez les prisons de la banlieue parisienne, de Lille, de Lyon et de Marseille, vous trouverez en effet beaucoup de gens issus de l'immigration. Et je pense que cela est un vrai sujet. Cela ne veut pas dire non plus que tous les enfants issus de l'immigration sont en prison. Il y a donc bien un travail à effectuer du point de vue du passage à l'acte mais certainement également du point de vue des parcours sociaux.* »².

Comme le note également Madeleine Rebérioux, « *il suffit de longer, un dimanche, les murs de la Santé, à l'ombre des marronniers du boulevard Arago, pour entendre les voix qui tentent de communiquer, depuis la vieille prison, avec les femmes et les enfants qui parcourent le boulevard : la langue que l'on entend, ce n'est ni celle de Proust, ni celle de nos distingués économistes, mais ce mélange d'arabe et d'argot des cités, auquel on reconnaît ceux qui peuplent, en masse, nos prisons. Maghrébins, massivement, bien sûr, toujours discriminés.* »³

b) Un phénomène révélateur des difficultés d'intégration

Ce phénomène est le symptôme le plus grave des difficultés d'intégration de la communauté africaine, en particulier maghrébine, en France. Celui-ci nous interpelle sur l'efficacité des politiques d'intégration et pose la question de l'adéquation de la réponse judiciaire à cette non-intégration.

Pour expliquer ce phénomène, le rapport pré-cité du Sénat met en évidence le fait « *que ces jeunes cumulent certains facteurs associés à la délinquance : une plus faible supervision parentale, une résidence plus fréquente dans le parc HLM hors centre-ville, un niveau de revenu et de scolarisation faible des parents, un absentéisme scolaire élevé.* » En effet, la sur-représentation de la population carcérale issue de l'immigration ne procède pas d'une propension plus grande à la déviance, mais elle est avant tout le résultat d'une combinaison de handicaps sociaux dans un contexte culturel, socioéconomique, urbain et familial souvent difficile comme l'ont bien montré les travaux de Laurent Mucchielli⁴, chargé de recherche au CNRS.

¹ *L'islam dans les prisons*, Farhad Khosrokhavar, Balland, 2004.

² Audition de Mme Isabelle GORCE, Conseiller référendaire à la Cour de cassation, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 15 décembre 2004.

³ Madeleine Rebérioux, , préface du livre *Le sens de la peine*, Nicolas Frize, Editions Léo Scheer, 2004.

⁴ *Etat, société et délinquance*, cahiers Français n°308, opus cité

Contexte culturel : issus des générations de la main d'œuvre immigrée pendant les « Trente Glorieuses », les enfants d'immigrés se situent au confluent des deux cultures maghrébine et Française. Ils ne parlent pas l'Arabe pour la plupart et ne connaissent pas bien leur culture d'origine. Inversement, ils ont une maîtrise de la langue française très relative et ils ne sont pas toujours perçus comme des Français à part entière. Ils ne sont non plus arabes au sens strict du terme puisque l'instruction scolaire, leur environnement immédiat et les médias ont entraîné une acculturation qui les éloigne de la culture de leurs parents: immigré ici et Français là-bas. L'épineux problème de la question identitaire a constitué et constitue à ce jour un défi important pour l'intégration de la communauté d'origine maghrébine en France.

Contexte socioéconomique : les mutations économiques des années 80 mettent à mal le modèle d'intégration par le travail, la demande de la main d'œuvre peu ou pas qualifiée recule fortement et fragilise les communautés d'origine maghrébine. Tout d'abord le modèle familial du patriarcat est remis en cause par le chômage du père, le chef de famille. De même, les jeunes Français d'origine immigrée ont beaucoup de mal à trouver un emploi à cause de leur faible qualification et de leurs origines¹. Comme de nombreux jeunes de leur génération, le contexte économique ne leur permet pas d'espérer une intégration rapide sur le marché de l'emploi. Ils sont alors victimes d'une marginalisation économique croissante.

Contexte urbain : le troisième facteur qui a concouru à la perte des repères sociaux est « l'enfermement » dans les banlieues ou les cités². En effet les logements accordés aux immigrés dans les années 60 sont de grands ensembles urbains éloignés des centres villes. Mais les enfants d'immigrés qui, eux sont Français, ont été oubliés dans cette gestion de l'immigration. Les cités ont créé des espaces où des populations immigrées et leurs enfants ont grandi avec les mêmes difficultés et les mêmes espoirs déçus, d'où ce sentiment très répandu chez les jeunes issus de l'immigration d'être rejetés et victimes de discriminations. La promiscuité et l'insalubrité des logements ont conduit les enfants à jouer dans la rue et être éduqués par elle : la violence, le vol et les trafics en tout genre ont essaimé jusqu'à constituer de véritables économies parallèles et par la même une alternative à l'intégration dans l'économie et la société Françaises.

Contexte familial : le modèle familial qui reste la première référence pour les jeunes délinquants issus de l'immigration a été très fragilisé. L'autorité du père s'est considérablement réduite suite à la perte de l'emploi et par conséquent de son statut. L'absence du père dans beaucoup de cas s'est largement fait

¹ Voir à ce sujet le rapport de Roger Fauroux, au nom de la Haute autorité de lutte contre les discriminations, remis au Ministre de la cohésion sociale, en septembre 2005.

² *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Jean-Paul Fitoussi et Joël Maurice, rapport du CAE, février 2004.

ressentir sur les jeunes hommes d'origine Maghrébine qui sont plus exposés à la délinquance faute d'autorité, celle-ci étant, dans cette culture patriarcale, le privilège de l'homme.

Tout cela a pour conséquence un manque de repères qui souvent va jusqu'à l'ignorance des interdictions les plus élémentaires : les lacunes d'intériorisation des normes sociales avec son lot d'incivilités, d'agressions contre des biens publics ou des personnes constituent dès lors un engrenage vicieux dans lequel s'enferme une part de plus en plus significative des jeunes d'origine immigrée et de banlieue.

Sous cet angle, il est aisé de comprendre comment la prison peut devenir quasiment un passage obligé du parcours du jeune Français de banlieue d'origine immigrée, comme le résume Moussa 19 ans : « *Quand tu passes en jugement, c'est pas ta mère que tu as envie de voir. Elle pleure et, après toi tu es en panique. Les potes, eux, ils te rassurent. Ils y sont passés avant toi et ils y passeront après. De toute façon la justice a toujours quelque chose à nous reprocher* »¹.

3. De fréquentes situations de précarité sociale parmi les entrants en détention

Une enquête de la Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la Santé, réalisée sur 2 300 entrants en détention en juin 2001 examinés par les médecins psychiatres des services médico-psychologiques régionaux (SMPR) a montré que « *parmi les détenus âgés de plus de 25 ans, 28 % vivaient seuls avant l'incarcération, 10 % étaient sans domicile fixe, la moitié n'avait pas d'activité professionnelle (...) 11 % percevaient le revenu minimum d'insertion (RMI), 4 % des allocations de chômage ASSEDIC, 6 % l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et 2 % une pension d'invalidité* »².

L'INSEE a montré la faiblesse du capital scolaire des détenus et une sur-représentation des catégories sociales les plus démunies.³ Les détenus ont quitté l'école avant 18 ans pour les trois quarts d'entre eux, soit trois ans plus tôt que dans l'ensemble de la population et même avant 16 ans pour un quart d'entre eux. A âge égal, le risque d'être incarcéré diminue fortement avec la longueur des études poursuivies. Une enquête sur les personnes entrant en détention, portant sur 1208 personnes réparties dans tous les établissements, a montré que les situations des personnes confiées à l'administration pénitentiaire sont particulièrement difficiles et précaires. 64 % des personnes entrant en détention n'ont aucun diplôme ou détiennent pour 7% un certificat d'études primaires ou

¹ *La loi de la banlieue*, Dominique Borde, Le Figaro 09/05/1998

² M. Coldefy, P. Faure, N. Priero, *La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les SMPR*, DREES, Etudes et Résultats, n°181, juillet 2002.

³ INSEE, *L'histoire familiale des hommes détenus*, Collection synthèses, n°59, janvier 2002.

un certificat de formation générale¹ ; 30 % sont en difficulté de lecture. Le taux d'activité des personnes à l'entrée en détention est de 49 % alors que celui des hommes de 15-64 ans est de 75 % et s'élève à 91 % pour les 25-29 ans (enquête emploi INSEE 2003). Quant à la situation sociale, 11 % des personnes se sont déclarées SDF et 12 % disposent d'un logement précaire. Certaines catégories socio-professionnelles sont sur-représentées : un détenu sur deux est ou a été ouvrier contre un sur trois pour l'ensemble de la population. Les cadres supérieurs sont quatre fois moins nombreux (3,3 % contre 13,2 %) et le risque d'être incarcéré est quatre fois plus faible.²

Lors de son audition par la section des Affaires sociales, M. Gabriel Mouesca, Président de l'OIP, a dénoncé le « *cercle vicieux liant pauvreté, exclusions et milieu carcéral.* »³. Il a notamment rappelé que « *le risque d'incarcération varie de 1 à 4 entre les hommes cadres et ouvriers, de 1 à 2 entre les fils de cadres et les fils d'ouvriers.* » Le fait que la prison incarcère majoritairement les pauvres est un constat également dressé par EMMAÛS France lors d'un colloque récent. Selon cette association, ce constat ne s'explique pas seulement par le fait que « *la pauvreté peut produire de la délinquance, mais parce qu'à tous les niveaux de l'appareil judiciaire, la pauvreté joue contre ceux qui en sont victimes. Comment échapper à la détention provisoire si on ne peut justifier d'un logement ? Comment obtenir une libération conditionnelle quand rien ni personne ne vous attend dehors ?* »⁴

De nombreux travaux de chercheurs font un lien entre le profil socio-économique des entrants en prison et les bouleversements liés à la crise économique qui a, depuis le milieu des années 70, ébranlé le modèle de l'Etat-providence qui régule notre société. Le chômage a brutalement touché les jeunes et les ouvriers peu qualifiés. Ces mêmes travaux avancent l'hypothèse d'une « pénalisation du social » que résume ainsi Philippe MARY : « *Depuis une vingtaine d'années, dans les sociétés occidentales, on assisterait à la prise en charge par la pénalité (...) d'un nombre croissant de problèmes sociaux qui étaient auparavant du ressort d'autres institutions sociales (famille, écoles, monde associatif, monde du travail...) et, partant, à l'extension et au durcissement du contrôle social, en particulier à l'égard des groupes dits à risques.* »⁵

¹ Le certificat de formation générale est accessible aux candidats qui, au cours de l'année civile de l'examen ; ne sont plus soumis à l'obligation scolaire. Il garantit l'acquisition de connaissances générales en français, mathématiques et donne droit à des équivalences en vue de la poursuite d'études pour l'obtention ultérieure d'un diplôme professionnel délivré par le ministère de l'Éducation nationale.

² Audition de M. Patrice Molle, Directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

³ Audition du 16 février 2005

⁴ « *Pauvreté, exclusions : la prison en question* », colloque organisé par Emmaüs France et l'OIP France, Mairie de Paris, février 2005.

⁵ Philippe Mary, *Insécurité et pénalisation du social*, Editions LABOR, 2003.

4. Situation familiale des détenus

A l'occasion du recensement de la population en 1999, l'INSEE, en collaboration avec l'administration pénitentiaire, a réalisé une enquête sur l'histoire familiale des détenus (Etude de l'histoire familiale). Cette enquête permet de comparer l'histoire des hommes incarcérés avec celle du reste de la population.

La relation des détenus avec leurs parents est fragile. L'âge de départ du domicile familial est souvent précoce : un détenu sur sept est parti avant 15 ans, la moitié avant 19 ans et 80 % avant 21 ans. L'enquête révèle la précocité des unions et de la parenté des détenus. 19,9 % des détenus ont connu leur première vie de couple avant 20 ans contre 3,5 % pour l'ensemble des hommes. Les détenus pères ont leur premier enfant deux ans avant les autres hommes, en moyenne à 25 ans. Les détenus de 50 ans et plus se distinguent plutôt par une descendance plus importante : 33 % d'entre eux, contre 17 % des autres hommes, ont eu au moins quatre enfants¹.

La vie conjugale des détenus est souvent instable, marquée par beaucoup de ruptures et de fréquentes recompositions familiales. Au moment de l'enquête, moins de la moitié des détenus déclarent vivre en couple, un quart vivent seuls après une rupture et le dernier quart déclarent de n'avoir jamais vécu en couple. La rupture conjugale précède souvent l'incarcération mais on observe aussi un risque de rupture important au moment de l'incarcération avec près de 11 % de détenus qui déclarent que leur union s'est terminée durant le mois qui l'a suivi. Ce risque diminue par la suite mais en cas d'absence de libération, on observe tout de même 20 % d'unions rompues dans les douze premiers mois et 25 % dans les deux ans. En dépit de la fréquence de nouvelles unions, les hommes détenus vivent plus souvent seuls.

Les catégories professionnelles des conjointes des détenus traduisent la même appartenance sociale que les détenus. Elles sont globalement aussi nombreuses que les autres femmes dans les professions peu qualifiées. En revanche, elles exercent une activité commerciale à leur compte plus souvent que les autres. Elles ont aussi un passé conjugal et familial complexe : 22 % d'entre elles ont eu des enfants d'une précédente union. Ainsi, 18 % des détenus déclarent avoir élevé des enfants issus des unions précédentes de leur conjointe contre 4 % seulement pour l'ensemble des hommes.

L'enquête a également démontré que plus de 70 000 enfants, dont 73% sont mineurs, ont un père ou un beau-père en prison. Leur âge moyen est de 16 ans. Parmi eux, un enfant sur cinq a moins de 6 ans. Un tiers des enfants est né après l'incarcération de leur père et n'a donc jamais connu leur père en dehors de la

¹ INSEE Première, *Précocité et instabilité familiale des hommes détenus*, n°828, février 2002.

prison. Par ailleurs, pour 4000 enfants ne résidant pas en France métropolitaine, la séparation est renforcée par l'éloignement géographique.⁴²

Enfin, les détenus viennent de familles nombreuses : plus de la moitié des détenus ont quatre frères ou sœurs ou davantage, contre moins de un sur trois pour l'ensemble des hommes, et un sur vingt est issu d'une famille de plus de dix enfants. A âge égal, les hommes issus d'une famille de cinq ou six enfants sont 3,4 fois plus souvent en prison que ceux qui n'ont qu'un frère ou une soeur¹.

5. Etat de santé des détenus

5.1. Etat de santé général

L'enquête sur la santé des entrants de prisons² recueille, à l'occasion de la visite médicale d'entrée, des informations sur les facteurs de risque pour la santé de la population des entrants et la pathologies constatées à l'entrée, repérées en particulier par les traitements en cours. La dernière enquête date de 2003. Au cours de cette année, l'administration pénitentiaire a enregistré 80621 entrées dans les 134 maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt des centres pénitentiaires. Parmi elles, 3970 (soit 4,9 %) ont concerné des mineurs et 3634 (soit 4,5 %) des femmes³.

La loi du 18 janvier 1994⁴ organise la couverture sociale des détenus en les affiliant tous, dès l'incarcération, à l'assurance maladie et maternité du régime général de la Sécurité sociale. Malgré la mise en place en 2000 de la Couverture maladie universelle (CMU) et de l'Aide médicale d'Etat (AME), 13,6 % des personnes déclarent ne pas avoir de protection sociale à leur arrivée en prison. Les proportions d'entrants déclarant bénéficiaire de la CMU ou de l'AME (respectivement 17,3 % et 0,8 %) sont nettement supérieures à celles relevées dans l'ensemble de la population (respectivement 2,5 % et 0,25% au 30 juin 2003).

Après l'examen clinique d'entrée, les médecins jugent 80 % des entrants en bon état de santé général. A l'inverse, 1,7 % sont considérés comme étant en mauvais état général. Les médecins estiment qu'un peu plus de la moitié des arrivants a besoin de soins bucco-dentaires, non urgents dans 95 % des cas mais 2,7 % des entrants requièrent des soins urgents. Les traitements médicamenteux en cours à l'arrivée témoignent de maladies dont le traitement est appelé à se poursuivre en prison. Hormis les problèmes de santé mentale, il s'agit le plus souvent d'asthme, de maladies cardiovasculaires et d'épilepsie. Près de 40 % des entrants déclarent avoir fait un test de dépistage du sida avant l'incarcération et

¹ INSEE Première, *L'histoire familiale des hommes détenus*, n°706, avril 2000.

² Enquête intitulée « Fiche santé entrant de l'état de liberté » réalisée pour la première fois en 1997 dans l'ensemble des établissements pénitentiaires et renouvelée en 2003.

³ DREES, Études et résultats, *La santé des personnes entrées en prison en 2003*, n°386, mars 2005.

⁴ Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.

1,1 % être séropositifs. Parmi eux, 44 % ont un traitement en cours par trithérapies ou autres antirétroviraux. Un entrant sur cinq déclare avoir fait un test de dépistage de l'hépatite B avant son incarcération et le taux de séropositivité déclarée s'élève à 0,8 %. Trois nouveaux détenus sur dix déclarent avoir fait un test de dépistage de l'hépatite C et 3,1 % être séropositifs, seuls 1,5 % déclarent suivre un traitement antiviral.

La prévalence du tabagisme quotidien est plus élevée parmi les entrant en prison que dans l'ensemble de la population et ce quel que soit l'âge. Un peu plus de trois entrants sur dix déclarent une consommation excessive d'alcool. 6 % des entrants en prison se sont vus prescrire une consultation spécialisée en alcoologie. Le tiers des nouveaux détenus déclare une consommation prolongée et régulière de drogues illicites au cours des douze derniers mois précédant leur incarcération. 7 % des personnes nouvellement incarcérées déclarent bénéficier d'un traitement de substitution, dont huit sur dix par subutex (traitement qui peut être prescrit par tous les médecins à la différence de la méthadone). Le plan gouvernemental 2004-2008 de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool comprend un objectif d'amélioration de l'accès aux traitements de substitution par méthadone en les rendant accessibles dans tous les établissements pénitentiaires. Par ailleurs, près d'un entrant sur sept déclare suivre un traitement par médicament psychotrope (dans la plupart des cas, traitement par anxiolytiques ou hypnotiques). Enfin, le quart des personnes entrées en prison en 2003 déclarent au moins deux consommations de substances psychoactives : consommation importante de tabac (plus de vingt cigarettes par jour), consommation excessive régulière ou discontinuée d'alcool, utilisation prolongée et régulière de drogues illicites dans les douze mois précédents l'incarcération ou traitement à base de médicaments psychotropes en cours à l'arrivée¹.

L'examen clinique des mineurs nouvellement incarcérés signale un bon état général dans 91 % des cas et constate un bon état bucco-dentaire dans 63 % des cas. A leur arrivée en prison, 70 % des mineurs fument et 20 % ont une consommation excessive d'alcool. A l'issue de l'examen médical, 12,1 % des mineurs sont orientés vers une consultation spécialisée en psychiatrie. Aucun mineur entrant en prison ne déclare une séropositivité pour le VIH, le VHB et/ou le VHC.

A leur arrivée en prison, les femmes sont fréquemment jugées en bon état général mais 2,7 % des entrantes ont été trouvées en « mauvais état général ». Leur état bucco-dentaire est jugé bon par le médecin dans 53 % des cas et pratiquement aucune femme ne requiert de soins dentaires urgents. 27 % des femmes entrant en prison déclarent avoir eu un suivi gynécologique dans les douze mois précédents leur incarcération. Compte tenu de l'âge de ces femmes (30 ans en moyenne), cette proportion apparaît beaucoup plus faible que celle

¹ DREES, Études et résultats, *La santé des personnes entrées en prison en 2003*, n°386, mars 2005

observée dans la population. Ces résultats sont probablement en partie liés aux conditions de vie difficiles d'une grande partie d'entre elles : plus d'une sur trois déclare ne pas avoir de domicile stable et près d'une sur trois ne pas avoir de protection sociale avant leur incarcération. 23 % des entrantes sont orientées vers une consultation spécialisée en gynécologie. 63 % des femmes déclarent fumer du tabac quotidiennement, 17 % déclarent consommer excessivement de l'alcool. La prévalence d'un tabagisme quotidien important est sept fois plus élevée parmi les femmes entrant en prison que parmi les femmes en population générale. La prévalence d'une consommation excessive d'alcool est quatre fois plus élevée parmi les femmes entrant en prison que parmi l'ensemble des femmes. 19 % des femmes nouvellement incarcérées déclarent avoir régulièrement consommé des drogues illicites dans les douze mois précédents leur incarcération. 3,8 % des entrantes déclarent être séropositives pour le VIH, 2 % pour le VHB et 2,6 % pour le VHC.

5.2. Santé mentale

Une enquête nationale sur la santé mentale¹, effectuée en 1997, avait révélé que 8,6 % des hommes et 13 % des femmes étaient suivis par un service psychiatrique dans l'année qui précède l'incarcération. De cette même enquête, il ressortait qu'au moment de l'écrou, 17,1 % des hommes recevaient un traitement psychotrope ; ainsi, 3,5 % recevaient des neuroleptiques contre 0,7 % dans la population générale. Le pourcentage de sujets présentant des troubles mentaux lors de l'emprisonnement était compris entre 14 % et 25 % et atteignait même environ 30 % pour les femmes.

Une autre enquête précitée de la DREES réalisée sur 2 300 entrants en détention en juin 2001 a montré que, lors de l'incarcération, « au moins un trouble psychiatrique de gravité plus ou moins importante a été repéré chez 55 % des entrants »². Parmi eux, on distingue ceux qui souffrent de troubles anxieux (55 % des cas), de troubles addictifs (54 %), de troubles psychosomatiques incluant des troubles du sommeil et de l'alimentation (42 %), de troubles du comportement (40 %) : impulsivité, passage à l'acte, colère, excitation psychomotrice... Un entrant sur cinq a déjà été suivi par un secteur de psychiatrie générale. 11 % avaient déjà été hospitalisés dans un service de psychiatrie. 59 % des femmes écrouées présentaient des troubles de santé mentale et 18 % une psychose (...)

Le Ministère de la Santé, en collaboration avec le Ministère de la Justice, a réalisé une étude épidémiologique sur la santé mentale des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires. Cette étude comporte trois phases distinctes. D'une part, une étude transversale visant à évaluer la prévalence des troubles mentaux dans la population carcérale portant sur 1000 personnes

² « La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les SMPR », op. cit.

détenues dont 800 hommes tirés au sort dans les établissements pénitentiaires de France métropolitaine, 100 femmes détenues et 100 hommes détenus dans un établissement d'un département d'Outre-mer. D'autre part, une étude longitudinale avec un suivi sur neuf mois de 300 personnes primo-incarcérées. Enfin, une étude rétrospective portant sur 100 personnes détenues condamnées à de longues peines. Les résultats suivants portent sur l'étude de la prévalence des troubles mentaux parmi la population détenue, soit 799 hommes de France métropolitaine inclus dans la première phase de l'étude (seul volet de l'étude à être actuellement terminé).

Les résultats confirment l'ampleur et l'aggravation du phénomène des troubles mentaux affectant les personnes détenues. Ainsi, 35 % d'entre elles ont eu avant leur incarcération un suivi pour motif d'ordre psychiatrique, huit participant sur dix sont atteints d'au moins un trouble psychiatrique. 40 % d'entre elles ont un risque suicidaire, risque à caractère élevé pour la moitié. La majorité des participants atteints le sont par plusieurs troubles mentaux. 39 % des personnes enquêtées souffrent de syndrome dépressif (43,3 % pour les personnes détenues en maison d'arrêt), 31 % souffrent d'anxiété généralisée, 21 % de névrose traumatique (43 % en maison centrale), 24 % de troubles psychotiques (55 % en maison centrale). Le taux de personnes atteintes de troubles psychotiques en milieu libre était évalué en 2004 à 2,8 % par l'étude « *Santé mentale en population générale* » de l'OMS contre près d'un quart des personnes détenues en moyenne et de la moitié de celles détenues en maison centrale¹.

Face à ce constat, il convient de s'interroger sur les raisons qui expliquent le nombre important de malades mentaux dans les établissements pénitentiaires. Ainsi que cela a été très bien décrit par Mme Betty BRAHMY, Médecin chef du Service Médico-Psychologique régional (SMPR) de la Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, « *quatre facteurs expliquent le nombre croissant de personnes incarcérées dans les établissements pénitentiaires français alors qu'elles présentent de graves troubles psychiatriques : 1. le fonctionnement de la Justice ; 2. la pratique en matière d'expertise psychiatrique ; 3. les conditions d'incarcération ; 4. le fonctionnement actuel de la psychiatrie publique.* »².

Concernant la pratique des expertises psychiatriques notamment, l'auteur constate « *que les psychiatres experts- qui sont le plus souvent des psychiatres hospitaliers – prononcent de moins en moins d'irresponsabilités pénales. Ils ne souhaitent pas mettre en difficulté leurs collègues en leur imposant ce type de patients difficiles.* ». Mais la situation de la psychiatrie publique explique aussi pour partie l'augmentation du nombre de malades mentaux incarcérés : grand nombre de postes de psychiatres vacants (800) et réduction du nombre de lits d'hospitalisation pour des raisons budgétaires.

¹ Audition de M. Patrice Molle, Directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 2 février 2005.

² Docteur Betty BRAHMY, *Psychiatrie et prison*, Etudes, n°4026, juin 2005.

Ce constat rejoint celui posé par un rapport d'information de l'Assemblée nationale qui indique que « *le nombre des personnes incarcérées présentant des troubles mentaux est également le résultat de l'échec du système psychiatrique français et du démantèlement progressif des capacités d'hospitalisation en milieu ouvert et de suivi à domicile qui ont pour effet d'orienter vers la prison des personnes qui ne devraient pas, de prime abord, s'y retrouver, à l'instar des malades en rupture de soins dont le comportement à, de ce fait, pu devenir constitutif d'une infraction.* »¹.

5.3. Le handicap en milieu carcéral

La présence en prison de personnes souffrant d'incapacités pose à la fois la question de leur réinsertion et celle de leurs conditions de vie. L'enquête HID-prisons² porte sur trente deux établissements pénitentiaires de France métropolitaine³ et concerne 2800 détenus. Les personnes détenues mineures, hospitalisées ou bénéficiant d'un régime de semi-liberté ne font pas partie de cette enquête.

Plus de trois personnes détenues sur cinq rencontrent dans leur vie quotidienne des difficultés physiques, sensorielles, intellectuelles ou mentales liées à des problèmes de santé. A structure par âge et par sexe identique, cette proportion n'est que d'une personne sur quatre dans le reste de la population, y compris les institutions socio-sanitaires. Les incapacités sont le plus souvent antérieures à l'incarcération. 24 % des personnes détenues subissent au moins quatre difficultés (difficultés de toilette et/ou d'habillement et/ou d'alimentation, difficultés de déplacements, difficultés de vision et/ou d'audition et/ou de parole, difficultés de comportement et ou d'orientation, etc). Un détenu sur quatre bénéficient de la reconnaissance officielle d'un taux d'incapacité. 3 % des personnes incarcérées déclarent avoir besoin de l'aide d'une tierce personne en raison d'un problème de santé et 4 % utilisent de façon régulière, ou auraient besoin d'une prothèse, d'un dispositif technique ou d'un appareillage. Enfin, 4 % des personnes détenues ont un état de santé qui nécessite que soient apportés des aménagements particuliers à leur cellule⁴.

B - UNE NECESSITE POLITIQUE POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA RECIDIVE

1. L'évolution des taux de récidive

En 2001, sur les 326 053 personnes condamnées pour délit, 102 127 avaient déjà été condamnées une fois entre 1997 et 2001, ce qui situe le taux de

¹ Rapport d'information n°1718 de l'Assemblée nationale, *sur le traitement de la récidive et des infractions pénales*.

² L'enquête HID-prisons est une extension de l'enquête HID (Handicap-Incapacités-Dépendance) réalisée en 1998 et 1999 sur les ménages et les personnes vivant en institutions socio-sanitaires.

³ Vingt-cinq maisons d'arrêt, six centres de détention et une maison centrale.

⁴ INSEE Première, *Le handicap est plus fréquent en prison qu'à l'extérieur*, n°854, juin 2002.

récidive à 31.3 %. Ce taux est en progression depuis 1997 comme le montre le graphique qui suit. Pour les crimes, ce taux s'établit à 4.7 % en 2001.

Tableau 2 : Taux de récidive des condamnés pour crime et délit

	Délits			Crimes		
	Nombre de condamnés	Dont condamnés avec antécédent	Taux de récidive (sur 5 ans)	Nombre de condamnés	Dont condamnés avec antécédent	Taux de récidive (depuis 1984)
1996	353 982	105 625	29,8	2 755	133	4,8
1997	374 614	109 129	29,1	3 019	139	4,6
1998	383 342	111 785	29,2	3 321	140	4,2
1999	388 734	114 842	29,5	3 439	145	4,2
2000	382 218	117 429	30,7	3 021	117	3,9
2001	326 053	102 127	31,3	2 933	137	4,7

Source : Casier judiciaire national – SDSED - Ministère de la Justice dans Infostat Justice n°68, juillet 2003.

On observe de grandes disparités des taux de récidive selon la nature de l'infraction commise : il est particulièrement élevé dans le cas des vols (42,2%), des outrages (46,1%) et pour port d'arme (41%). Il est en revanche plus faible pour les cas de conduite en état alcoolique (25%), d'escroquerie (23%), de mœurs (14,6%) ou de travail illégal (10,6%). Quant aux condamnés pour crimes, sur un nombre de 137 récidivistes en 2001, 87 d'entre eux l'ont été pour vol aggravé, 28 pour viol et 11 pour homicide.

Si l'on souhaite examiner de façon plus approfondie la question de la récidive en matière sexuelle, l'étude menée en 1997 sur ce sujet démontre que le taux de récidive des condamnés pour viols varient entre 2,5 % et 4 % selon l'année étudiée ce qui est donc légèrement supérieur au résultat obtenu en 2001.

Tableau 3 : Taux de récidive par nature de délit

Nature d'infraction sanctionnée en 2001	Nombre de condamnés en 2001	Nombre de récidivistes sur les 5 dernières années	Taux de récidive	Dont récidivistes d'un même délit	
				Nombre	%
Tous types de délits	326 053	102 127	31,3	39 149	38,3
Vol recels	74 358	31 355	42,2	18 730	59,7
Conduite en état alcoolique	90 273	22 696	25,1	12 081	53,2
Autres délits routiers	23 912	8 443	35,3	1 313	15,6
Violences volontaires	31 695	10 594	33,4	2 185	20,6
Autres atteintes à la personne	6 169	2 161	35,0	183	8,5
Outrages	15 181	6 992	46,1	857	12,3
Stupéfiants	16 788	5 304	31,6	1 299	24,5
Destruction dégradations	11 682	4 122	35,3	473	11,5
Escroqueries	10 064	2 310	23,0	283	12,3
Port d'arme	3 777	1 553	41,1	93	6,0
Police des étrangers	4 471	1 057	23,6	469	44,4
Mœurs	6 939	1 013	14,6	357	35,2
Abandon de famille	5 038	703	14,0	269	38,3
Travail illégal	5 303	564	10,6	175	31,0
Autres délits	20 403	3 260	16,0	382	11,7

Lecture : en 2001, sur 326 053 condamnés pour délit, 102 127 soit 31,3 % avaient un antécédent pénal. Parmi ces récidivistes, 39 149 soit 38,3 % ont été condamnés les deux fois pour le même type de délit.

Source : Casier judiciaire national – SDSED - Ministère de la Justice dans Infostat Justice n°68, juillet 2003.

2. Les moyens de prévention de la récidive

L'augmentation constante du taux de récidive conduit à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour prévenir la récidive et sur la finalité de la détention.

2.1. Les aménagements de peine

Le code de procédure pénale dispose que « *L'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. A cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire.* »¹.

Comme l'a écrit Denis Salas, magistrat et enseignant à l'Ecole nationale de la magistrature, « *les travaux de démographie carcérale montrent que c'est la libération conditionnelle avec ses contrôles et obligations qui évitent la récidive.*

¹ Article 707 du code de procédure pénale.

Actuellement 82% des condamnés libérés ne bénéficient d'aucun accompagnement alors qu'il est établi qu'un suivi à la sortie de prison fait chuter de moitié le risque de récidive. Pour les délinquants sexuels, la prison est le plus souvent un lieu où il ne se passe rien. Là encore les études disponibles montrent que le taux de récidive, infiniment plus faible que pour d'autres infractions, diminue quand il y a un véritable suivi. »¹.

Les études de démographie pénitentiaire ont démontré la relation étroite entre le mode de libération – c'est à dire la libération conditionnelle ou la libération en fin de peine – et le taux de récidive. Dans une étude récente concernant les longues peines, il a été montré que le taux de retour en prison dans un délai de 4 ans après la libération des libérés conditionnels était nettement inférieur à celui des libérés en fin de peine².

Ainsi que le souligne le rapport d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales³, la prison a pour effet d'anémier la capacité du détenu à se prendre en charge et préparer la sortie du détenu, c'est avant tout réapprendre les gestes de l'autonomie et donc lutter contre la récidive. M. Jean-Luc Warsmann a également souligné le danger des sorties de prison « sèches » : *« La sortie de prison, quelle que soit la durée de la peine purgée, est un moment difficile à vivre. La personne libérée sans préparation ni accompagnement risque de se retrouver à nouveau dans un environnement familial ou social néfaste, voire criminogène, ou bien au contraire dans un isolement total, alors qu'elle aurait besoin de soutien pour se réadapter à la vie libre. Tout ceci peut l'amener à la récidive. »*⁴. Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale précité constate pourtant le faible recours aux dispositifs de préparation à la sortie. Ainsi, le nombre de libération conditionnelle décroît (5680 en 2001 contre 5286 en 2003) tout comme les ordonnances de placement à l'extérieur (3339 en 2000 contre 2733 en 2003) et les mesures de semi-liberté (6757 en 2000 contre 6261 en 2003). Cependant, certaines mesures d'individualisation tendent à augmenter. C'est ainsi le cas pour les placements en semi-liberté (6819 en 2004 en métropole et Outre-mer) et les décisions d'admission à la libération conditionnelle (5866 en 2004 en métropole et Outre-mer). Les décisions de placement à l'extérieur connaissent la même régression en 2004 (2221 dont 1502 sans surveillance continue et 719 avec une surveillance continue)⁵.

¹ Denis SALAS, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Hachette, mars 2005.

² *Longues peines : 15 ans après*, Cahiers de démographie pénitentiaire, direction de l'administration pénitentiaire, février 2004 ; voir aussi *La récidive des sortants de prison*, Cahiers de démographie pénitentiaire, mars 2004.

³ Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le traitement de la récidive des infractions pénales, M. Gérard Léonard rapporteur, n° 1718, juillet 2004.

⁴ Rapport de M. Jean-Luc Warsmann au Ministre de la Justice sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison, avril 2003, La Documentation française.

⁵ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2005.

La loi du 9 mars 2004¹ organise la libération progressive et accompagnée des détenus. Ainsi, les condamnés détenus pour lesquels il reste trois mois d'emprisonnement à subir (si la peine d'emprisonnement prononcée est inférieure à deux ans) ou six mois de détention à subir (si la peine prononcée est supérieure à deux ans d'emprisonnement et inférieure à cinq ans) doivent bénéficier « dans la mesure du possible » du régime de semi-liberté, du placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique. Il appartient au directeur des services d'insertion et de probation d'examiner le dossier du condamné pour déterminer la mesure d'aménagement de peine. Celle-ci peut être mise en œuvre par le directeur des services d'insertion et de probation en l'absence de réponse du juge d'application des peines². Les services d'insertion et de probation sont donc amenés à jouer un rôle de plus en plus déterminant dans le réinsertion des détenus et dans la lutte contre la récidive.

2.2. L'évaluation et la prise en compte de la dangerosité dans le traitement judiciaire et pénal des auteurs d'infractions

Plusieurs dispositions de la proposition de loi de lutte contre la récidive, qui devrait être examinée prochainement par le parlement, visent à renforcer le suivi des condamnés les plus dangereux (a). Cette proposition de loi s'appuie en partie sur les conclusions de la commission santé-justice³ (b.). Dans ce contexte, plusieurs personnalités qualifiées (magistrats et criminologues) ont récemment proposé la création d'un observatoire de la récidive (c). Enfin, un meilleur suivi des récidivistes pose la question de la faiblesse des moyens attribués aux services chargés de l'application des peines (d).

a) le suivi des condamnés les plus dangereux

La proposition de loi organise la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile des criminels sexuels les plus dangereux garantissant leur localisation sur l'ensemble du territoire national.

À cette fin, le texte nouveau introduit une nouvelle section dans le code pénal qui permet à la juridiction de jugement de prononcer, « à titre de mesure de sûreté », le placement sous surveillance électronique mobile des personnes condamnées à une peine supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement pour un crime ou un délit sexuel. Plusieurs dispositions de ce projet de loi sont fortement controversées.

Le dispositif proposé prévoit que l'évaluation de la dangerosité, conduite par le juge de l'application des peines (JAP), doit débiter au moins deux ans avant la levée d'écrou. Si le juge, après avoir consulté le procureur de la République, le directeur de l'établissement pénitentiaire, le directeur du service

¹ Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

² Articles 723-20 à 723-28 du code de procédure pénale.

³ *Santé justice et dangerosités : pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport de la commission Santé-justice présidée par M. Jean-François Burgelin, juillet 2005.

pénitentiaire d'insertion et de probation, les médecins et les médecins psychiatres ayant eu à connaître du condamné ainsi que toute autre personnalité qu'il estimera utile d'entendre, considère que, compte tenu de sa personnalité et des faits commis, la libération du condamné présente un danger pour l'ordre public en raison des risques de renouvellement de l'infraction, il saisira le tribunal de l'application des peines aux fins de placement sous surveillance électronique mobile du condamné à titre de mesure de sûreté.

Parce que l'évaluation de la dangerosité et du risque de récidive est un exercice complexe et délicat, le tribunal de l'application des peines (TAP) compétent devra recueillir l'avis de la commission des mesures de sûreté. En effet, il convient que l'évaluation de la dangerosité procède d'une analyse pluridisciplinaire. C'est pourquoi, cette commission, présidée par un juge du siège désigné par le premier président de la Cour d'appel, sera composée du préfet de région, préfet de la zone de défense ou de son représentant, du général, commandant de la région de gendarmerie ou de son représentant, du directeur régional de l'administration pénitentiaire, d'un directeur de service d'insertion et de probation, d'un médecin coordonnateur et d'un psychologue titulaire d'un DESS de psychologie ainsi que d'un responsable des associations nationales d'aide aux victimes.

Si le tribunal de l'application des peines ne suit pas l'avis de la commission, il devra se prononcer par une décision spécialement motivée. Lorsqu'il ordonnera une mesure de placement sous surveillance électronique mobile, le TAP ne pourra le faire pour une durée supérieure à trois années renouvelables si la personne a été condamnée pour un délit, et à cinq années renouvelables si la personne a été condamnée pour un crime.

Encadré 2 : l'exemple du Canada

Au Canada, l'évaluation des capacités du détenu et de sa dangerosité détermine l'affectation en établissement et conditionne son parcours d'insertion. Il n'y a plus dans ce système d'antagonisme entre sécurité et insertion : les deux principes répondent à une même logique de prévention de la récidive.

Plus précisément, le Canada a développé quatre programmes de réinsertion pour prévenir la récidive :

- « *Programmes d'acquisition des compétences psychosociales* » qui consistent en différents programmes d'apprentissage et de développement des relations interpersonnelles, de maîtrise de la colère et des émotions, de prévention et de sensibilisation aux comportements liés à la violence familiale, d'aide à la construction de relations familiales saines pendant l'incarcération et à la sortie, d'initiation aux lois, de gestion des finances personnelles, de recherche d'emploi ;

- « *Programmes de prévention de la violence* » visant la réinsertion des délinquants ayant commis au moins deux infractions avec violence ;
- « *Programme contrepoint* » destinés à modifier les valeurs, les attitudes qui amènent le délinquant à justifier, minimiser ou approuver un comportement criminel. Il permet ensuite à ce dernier d'acquérir des attitudes et des comportements sociaux ;
- « *Programmes pour délinquants sexuels* » pour évaluer et traiter les délinquants sexuels en définissant la structure de leur comportement et en proposant des stratégies pour réduire le risque de récidive.

Source : Ministère de la Justice, dossier de presse sur la création d'établissements destinés aux courtes peines d'emprisonnement, avril 2005.

b) Les conclusions de la commission santé-justice

Par lettre du 22 juillet 2004, le ministre de la Justice et le ministre de la Santé et des Solidarités ont confié à une commission Santé-Justice le soin d'étudier les voies d'amélioration de la prise en charge médico-judiciaire des auteurs d'infractions qui sont atteints de troubles mentaux ou qui présentent un profil dangereux, et de réfléchir au suivi des personnes qui, ayant fait l'objet d'une condamnation pénale, nécessitent un suivi psychiatrique, en particulier lors de leur détention.

Constatant que tous les délinquants et criminels souffrant de troubles mentaux ne présentent pas un état dangereux et, qu'inversement, tous les individus dangereux ne sont pas atteints de maux de cette nature, il a donc paru opportun à la commission de réfléchir de manière approfondie au concept de dangerosité des auteurs d'infraction. En effet, la notion de dangerosité occupe à l'heure actuelle un rôle prépondérant en matière de justice pénale au point de constituer l'un des critères essentiels sur lesquels les magistrats, voire les autorités administratives, fondent leurs décisions portant sur la privation de liberté.

Ainsi, la commission s'est attachée à étudier les modalités d'une évaluation de la dangerosité, afin de mieux prendre en compte cette dernière dans le traitement judiciaire et médical des auteurs d'infractions. Sur ce dernier point, la commission propose que l'éventuelle dangerosité d'un individu auteur d'une infraction soit prise en considération, à la fois lors de l'examen de la déclaration d'irresponsabilité pénale pour troubles mentaux et de ses suites, au moment du choix, de l'exécution et de l'aménagement de la peine et lors d'un suivi postérieur à l'exécution de cette dernière.

Au terme de ce rapport, le groupe de travail a formulé, à titre principal, 22 propositions qui chacune se décline en une ou plusieurs mesures concrètes.

c) La proposition de création d'un observatoire de la récidive

Plusieurs personnalités ont appelé à la création d'un observatoire de la récidive, « *structure légère, peu coûteuse, placée auprès du ministre de la justice, sur le modèle de la commission de suivi de la détention provisoire.* »¹

Aidé d'un secrétariat scientifique permanent disposant d'un minimum de moyens administratifs, l'observatoire de la récidive pourrait mobiliser, pour remplir sa tâche, les compétences des services du ministère de la justice. Il devrait avoir les moyens de procéder à des visites et à des auditions afin de mobiliser toutes les compétences acquises par les acteurs de terrain ou par les chercheurs en France, ou chez nos partenaires européens.

Son premier objectif serait de centraliser les données existantes sur le sujet, de mettre ces informations à disposition (site internet), de les actualiser en permanence, de développer des outils pédagogiques synthétisant ces connaissances acquises pour- les rendre lisibles par les politiques, les acteurs de la justice comme par l'ensemble nos concitoyens.

L'observatoire pourrait se voir confier une mission une fonction de veille sur les cas de récidive qui justifient, de par leur gravité et leur médiatisation, une information à chaud rapide mais objective. A plus long terme, l'observatoire devrait aider à la construction des programmes de formation, initiale et continue, et à leur mise en œuvre dans les écoles relevant du ministère de la justice ; participer à l'élaboration de nouveaux instruments statistiques performants ; mobiliser la communauté scientifique afin qu'elle apporte sa contribution à l'élaboration de nouveaux programmes de recherches pluridisciplinaires.

d) Le renforcement des moyens des services chargés de l'application des peines

Comme le souligne le rapport parlementaire², « *les juges de l'application des peines et les services en charge de l'exécution des mesures de milieu ouvert, en particulier le suivi socio-judiciaire des délinquants sexuels, sont les véritables oubliés de la justice en dépit des efforts de recrutement récemment engagés.* »

Le rapport précité de la commission santé-justice affirme également « *qu'afin d'assurer le suivi des auteurs d'infractions pénales présentant une dangerosité, il est impératif que le nombre de juges de l'application des peines et de conseillers d'insertion et de probation soit augmenté.* »

En effet, sur les 8 585 emplois de magistrats comptabilisés en 2003, les juges de l'application des peines n'étaient que 295, contre 250 en 2002. Représentant moins de 3,5 % du corps des magistrats, les juges de l'application des peines (JAP) paraissent bien peu nombreux alors même que leurs missions,

¹ Alain Blanc, Philippe Pottier, Jean-Louis Senon, Daniel Soulez-Larivière, Pierre V. Tournier, *Il faut créer un observatoire de la récidive*, Le Monde, 10 septembre 2005.

² Rapport n°1979 de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi relative au traitement de la récidive d'infractions pénales 2004.

essentielles en matière de lutte contre la récidive, sont considérablement accrues par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

À la faiblesse des effectifs des juges de l'application des peines s'ajoute celle, non moins évidente, des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sur lesquels ces juges s'appuient. En effet, les effectifs budgétaires des SPIP atteignaient 2 518 en 2004 contre 2 473 en 2003, ce qui est notoirement insuffisant puisque ces personnels ont pour mission d'assurer le suivi tant des personnes incarcérées que des personnes condamnées exécutant leur peine en milieu ouvert. Lors de son audition devant le Conseil économique et social, M. Philippe POTTIER, directeur d'un SPIP, a proposé la création de SPIP pluridisciplinaire, « *Il faudrait leur adjoindre des surveillants et des psychologues. Cette dernière catégorie est présente auprès des détenus en prison mais plus du tout à la sortie. En intégrant des psychologues au sein des SPIP, ceux-ci auraient une mission pluridisciplinaire.* »¹.

Il n'est donc guère surprenant de constater que de nombreux sursis avec mise à l'épreuve ne sont pas mis en œuvre par les services compétents, faute de moyens, ce qui altère la crédibilité de la sanction pénale et contribue au sentiment d'impunité des délinquants. Cette situation conduit à un suivi insuffisant des condamnés et au développement des « sorties sèches » de détention, facteur de récidive. À cet égard, la création de 200 emplois de SPIP par le projet de loi de finances pour 2005 témoigne de la volonté du Gouvernement d'améliorer le suivi des condamnés.

C - UNE AMBITION HUMANISTE VISANT A DONNER UN SENS A LA PEINE

Le sens donné à la peine détermine le regard du citoyen sur la prison, le regard du détenu sur son temps de détention, le regard du personnel pénitentiaire sur les missions qui lui incombent. Compte tenu de ses effets déstructurants, la prison ne saurait s'envisager que comme une solution de dernier recours quand toutes les autres voies de rappel à la loi ont été épuisées (1). En cas d'emprisonnement, il est nécessaire de donner une sens à l'exécution de la peine qui ne doit pas seulement se limiter à la nécessaire protection de la société contre les individus dangereux. (2). Enfin, la peine est aussi un moyen de réparation pour les victimes (3).

1. -La prison comme ultime recours : les peines alternatives

Les théoriciens de la défense sociale nouvelle ont voulu que l'on sorte de la logique implacable de la souffrance donnée par l'enfermement en compensation de l'infraction commise. Ils ont voulu rendre au délinquant sa personnalité et sa

¹ Audition de M. Philippe POTTIER, Directeur du service d'insertion et de probation de Charente, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 7 septembre 2005.

responsabilité. Le but ne serait pas de punir mais de socialiser autrement que par la prison.

C'est dans cette matrice que se sont coulées les peines nouvelles dites peines alternatives (voir encadré n°3). Le sursis avec mise à épreuve, l'ajournement, le travail d'intérêt général devaient permettre d'éviter la prison. Ils se sont ajoutés à la libération conditionnelle et au sursis simple qui, à la fin du siècle dernier, avaient déjà fait espérer sortir d'une réponse unique à la délinquance. Mais « *il faudra sans doute continuer à vivre avec la prison, car toutes les sociétés ont le droit et le devoir de se protéger des individus dangereux ou qui violent gravement la loi. Pour ces derniers, la privation de liberté doit garder sa place* »¹.

¹ Guy-Pierre Cabanel, *Entre exclusion et réinsertion*, in revue *Projet* n°269, 2002.

Encadré 3 : Les peines alternatives

-Le travail d'intérêt général est sans doute le substitut le plus efficace aux courtes peines d'emprisonnement. Inséré dans le droit positif par une loi du 10 juin 1983 votée à l'unanimité par les deux Assemblées et conservé par le nouveau code de procédure pénale, il consiste pour le condamné à accomplir pendant une durée comprise entre 40 et 240 heures, un travail non rémunéré au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée (art.131-8). Son délai d'exécution est au maximum de 18 mois. Le TIG a deux aspects très positif : d'abord il oblige à faire quelque chose plutôt que de subir l'emprisonnement, ensuite il introduit une notion nouvelle, celle d'adhésion. En effet, le condamné doit être présent lors du prononcé de cette peine et avoir donné son accord préalable du fait de la prohibition des travaux forcés. Cela signifie que le condamné reconnaît sa faute et choisit sa sanction.

- Le bracelet magnétique ou arrêt domiciliaire sous surveillance électronique, prévu par les lois du 19 décembre 1997 et du 15 juin 2000, est en place à titre expérimental depuis septembre 2000. Il place le condamné sous surveillance électronique via un bracelet émetteur signalant au service chargé de la surveillance tout dépassement d'un rayon d'action fixé par le JAP. Au 1er octobre 2002, 393 mesures avaient été prononcées avec un taux d'échec très faible. Le bracelet électronique constitue une alternative pertinente à l'emprisonnement et une modalité du contrôle judiciaire de nature à limiter le nombre de détentions provisoires. C'est pourquoi la loi du 9 septembre 2002 a prévu d'étendre ce dispositif à 3000 bracelets.

-Le suivi socio-judiciaire est une peine destinée aux personnes condamnées pour une infraction sexuelle. L'objectif poursuivi est de prévenir la récidive des délinquants sexuels, notamment en les « incitant » fortement à suivre un traitement. Le suivi socio-judiciaire est prononcé par le tribunal ou la Cour en complément ou à la place de la peine de prison. Il implique que le condamné devra se soumettre, immédiatement ou à sa sortie de sa prison s'il est incarcéré, à un suivi judiciaire, social et éventuellement médical. S'il ne se conforme pas à ses obligations, le condamné devra exécuter une peine de prison supplémentaire.

- Le sursis avec mise à l'épreuve est une mesure qui a été créée par l'ordonnance du 23 décembre 1958 qui instituait le juge de l'application des peines. Le sursis avec mise à l'épreuve est une dispense d'exécution d'une peine d'emprisonnement prononcée en raison d'un crime ou d'un délit pour une durée maximale de 5 ans, sous la condition du respect de certaines obligations pendant un délai allant de 18 mois à 3 ans.

- La peine de jours-amendes ne peut être prononcée à titre de peine principale que pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement. Le nombre de jours ne peut excéder 360 et le montant journalier dépasser un seuil réglementaire.

La proposition d'instaurer un *numerus clausus*, c'est-à-dire de fixer un nombre maximal de personnes incarcérées impliquerait une révolution complète de la gestion de l'administration pénitentiaire mais aussi un bouleversement dans la pratique des magistrats. On évoque souvent l'exemple des Pays-Bas, qui se sont obligés par le *numerus clausus* à réformer leur système pénitentiaire.

En effet, la prison est-elle la réponse adéquate à tous les types de délinquance et surtout à toutes les catégories de détenus? Pour certains, elle ne peut favoriser une compréhension de la sanction, donc permettre l'amendement ou préparer la réinsertion. Et la promiscuité dans les maisons d'arrêt fait plutôt le lit de la récidive, offrant parfois une véritable école de perfectionnement dans la délinquance. C'est pourquoi, « *Il importe de sortir d'un système de sanctions axé sur le tout carcéral, et de développer d'autres formes du rappel de la loi, en limitant les incarcérations. Il faut aussi renforcer les capacités d'accueil des centres hospitaliers spécialisés pour les malades psychotiques, coordonner la politique de lutte contre la toxicomanie, modifier la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers.* »¹

Certains actes réclament une sanction et celle-ci peut prendre la forme d'une peine d'emprisonnement ; mais il est nécessaire de penser davantage la sanction en termes éducatifs. Les peines alternatives, avec la réparation des dommages subis par les victimes, constituent une manière pertinente de responsabiliser le condamné. Cela suppose de remédier aux dysfonctionnements de la chaîne pénale mis en évidence dans le rapport du député Jean-Luc Warsmann². Ce rapport souligne le « *scandale des délais d'exécution* » qui ôtent l'essentiel de leur sens aux courtes peines d'emprisonnement et aux peines alternatives.

¹ Idem

² Rapport de Jean-Luc WARSMANN, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, au nom de la Commission des lois, n°856, 28 avril 2003.

Encadré 4 : Le rapport Warsmann

Le député des Ardennes, Jean-Luc Warsmann, dresse un constat selon lequel les décisions de justice, au vu du fonctionnement actuel de la chaîne pénale, ne sont généralement pas exécutées en temps réel. Ces délais d'exécution rendent souvent l'application des peines inefficace, voire impossible. Pour remédier à cette situation, l'auteur présente trois priorités d'action assorties de 87 propositions pour:

1) Exécuter en temps réel les décisions de justice (notamment en modernisant l'audience pénale par l'informatisation).

2) Redonner de la réalité aux sanctions non privatives de liberté (par un accroissement de l'efficacité des sanctions matérielles, par le lancement d'un programme national de relance du travail d'intérêt général, et en donnant plus de consistance aux mesures de sursis avec mise à l'épreuve et d'ajournement avec mise à l'épreuve).

3) Exécuter les peines d'emprisonnement en limitant les sorties sèches (en faisant exécuter réellement les courtes peines d'emprisonnement, en encadrant les sorties de prison pour mieux lutter contre la récidive et en construisant un service d'insertion et de probation rénové).

2. Une nécessaire resocialisation des détenus

Pour le détenu, la question du sens de la peine est fondamentale. Il doit comprendre pourquoi il est là. Sans réponse à cette question, comment parler de s'amender et encore moins se réinsérer? Ainsi, « *il y a le quotidien qui ramène sans cesse le détenu à la question du sens de sa présence en détention. Les détenus, surtout lorsqu'ils sont mineurs, se demandent bien ce qu'on « cherche à leur dire par l'incarcération. Elle n'est pas pour eux une parole de soi, ils n'entendent rien au sens précis de sa finalité directe, ils l'entendent d'autant moins que leur quotidien est absurde* »¹.

2.1. Un temps de reconstruction pour le condamné

Le processus de réinsertion commence dès l'audience judiciaire qui aboutira au prononcé de la peine. En effet, « *comment donner un sens à la peine si l'on n'a pas compris le sens du crime ? (...) Les condamnés ne disent pas qu'ils ont été trop réprimés mais qu'ils n'ont pas pu s'exprimer ou qu'ils ont été maltraités à l'audience, c'est-à-dire que le parcours judiciaire a été un parcours*

¹ Nicolas FRIZE, *Le sens de la peine*, Editions Léo Scheer, 2004, p.22.

d'humiliation, de non-respect, je pense profondément, que lorsque tel est le cas, la peine ne passe pas car elle ne peut pas être comprise. »¹.

Au-delà de la nécessaire protection de la société, les réponses qu'on apporte à la question du sens de la peine traduisent les valeurs fondamentales d'une société. Car la peine doit protéger la société sans renforcer l'aptitude au crime. Le sens de la peine devrait apparaître clairement à la fois pour l'auteur du délit ou du crime, et pour ceux chargés d'exécuter la sanction. Il ne saurait être l'enfermement pour l'enfermement. Celui-ci, quand il est nécessaire, doit avoir un objectif d'amendement en vue de la réinsertion. Le temps de détention doit être un temps de reconstruction pour le condamné : *« Décidant de ne laisser survenir aucune interférence, je commençai ma maîtrise d'histoire avec un trimestre de retard. J'avais demandé à mes professeurs de travailler, soit sur la famille, soit sur la justice, soit sur le Gévaudan. Je pus travailler sur la famille, en Gévaudan et en Rouergue, à travers les lettres de grâce accordées par les rois de France. Je ne me mêlai plus du tout des problèmes carcéraux et je cherchai comment changer de vie, comment renverser la logique dans laquelle je me trouvais depuis une dizaine d'années. »².*

Il importe que le temps de détention, s'il ne peut être évité, soit un temps de réparation, où l'on puisse tenter de réduire certains handicaps, tels ceux liés à l'absence de socialisation, à l'indigence, à l'illettrisme notamment. En d'autres termes, *« la prison doit être une opportunité, la prison ne doit pas être du vide ; et c'est beaucoup, du vide, aujourd'hui ! La quasi-totalité des petites peines exécutées dans les établissements pénitentiaires, c'est du 22 heures sur 24 en cellule avec la télévision allumée toute la journée. Les détenus sont donc dans le vide. L'un des objectifs qu'il faudrait arriver à formaliser est que la prison soit un lieu d'opportunité. Cela signifie que les personnels de l'administration pénitentiaire accompagnent les personnes qui sont confiées à leur institution, qui ont eu des trajectoires de vie souvent extrêmement difficiles. »³.*

2.2. Quel sens pour les courtes peines ?

La question du rapport à la peine et de sa signification pour le condamné se pose également dans le cas de courtes peines. Lorsqu'elles sont exécutées dans des maisons d'arrêt surpeuplées, dans des conditions de détention indignes d'une démocratie moderne, ces peines ne peuvent être réellement perçues comme un véritable rappel à la loi.

A la question de l'utilité des peines inférieures à six mois, M. Francis Teitgen a indiqué lors de son audition devant la commission d'enquête pré-citée

¹ Audition de M. Alain Blanc, Conseiller à la Cour d'appel de Paris, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 15 décembre 2004.

² Philippe MAURICE, *De la haine à la vie*, Paris, Le Cherche midi, 2001. P. Maurice est un ancien détenu, condamné à mort puis gracié et détenu pendant 23 ans, docteur en histoire.

³ Audition de Mme Isabelle GORCE, Conseiller référendaire à la Cour de cassation, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 15 décembre 2004.

de l'Assemblée nationale que ces peines servaient d'abord à rassurer la société ! Il a ajouté à ce sujet que « *Les courtes peines d'emprisonnement n'ont aucun sens ; il n'y a pas de mécanisme de réinsertion dans des délais aussi courts, pas de pédagogie possible, pas de formation professionnelle possible. Par conséquent, ces courtes peines sont totalement inutiles.* » Ces peines aboutissent souvent à casser le délinquant sans lui donner les clefs de sa réinsertion.

L'augmentation importante des comparutions immédiates explique à elle seule une grande partie de l'augmentation du nombre total des entrées en détention. Cette procédure est à l'origine du prononcé de courtes peines d'emprisonnement difficilement aménageables, compte tenu des délais de procédure du débat contradictoire.

2.3. Le détenu en tant que sujet de droit

Mais l'adhésion du condamné au système carcéral ne sera possible que si les conditions de détention sont dignes d'une démocratie et conformes à un Etat de droit. Comment exiger du détenu qu'il respecte à sa sortie les règles de la société si le fonctionnement de l'institution carcérale n'a pas lui-même respecté le détenu en tant que sujet de droit, dans un établissement pénitentiaire aux conditions de vie et d'hygiène décentes? En effet, « *Si le condamné ne peut pas sortir de sa cellule parce qu'il n'est pas en sécurité dans la prison, ce qui peut arriver, la peine ne risque pas de prendre sens pour lui. Si le condamné est en situation de pouvoir accéder à la drogue, à des seringues etc. à l'intérieur de la prison, il y a en effet un vrai sujet sur le sens que la peine va prendre pour lui et donc de tout le travail qui va être fait par l'administration pénitentiaire, les services judiciaires notamment.* »¹

Pour cela, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCNDH) estime nécessaire de réinstiller du droit, à l'intérieur des enceintes pénitentiaires. Car « *on est encore loin du modèle de gestion pénitentiaire dans lequel les personnes détenues seraient présumées conserver leurs « droits de l'Homme et du citoyen » dans toute la mesure compatible avec l'exécution de la sanction pénale et avec la sécurité des établissements. Tel est pourtant le seul principe logique dès lors que toute exécution d'une peine privative de liberté est en réalité non une relégation, qui débarrasserait, définitivement la société d'éléments inadaptés à la vie « normale », mais au contraire une marche plus ou moins longue vers la sortie de prison.* »².

A cet égard, la CNCNDH recommande, comme l'a fait la commission Canivet, l'instauration d'un contrôle externe sur le fonctionnement de l'institution pénitentiaire, qui ne saurait être interprété comme une marque de défiance systématique envers ses personnels mais s'impose pour marquer une

¹ Idem

² *Réflexions sur le sens de la peine*, rapporteur Jean-Pierre Dubois, CNCNDH, janvier 2002.

rupture salutaire avec nombre de situations contraires aux principes même de notre politique pénale.

L'exécution de la peine de prison doit être régie par le principe de nécessité au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en vertu duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée* ». Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel¹, le principe de nécessité des peines ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend au régime des mesures de sûreté, c'est-à-dire aux conditions d'exécution de la peine. Dans cet esprit, il apparaît fondé de chercher à limiter la pénibilité de la prison car « *tout ce qui abaisse la dignité d'un homme rejaillit sur les individus qui y coopèrent, sur l'institution qui le tolère, et sur la société qui l'accepte et qui, pour ce faire, l'occulte. Voilà pourquoi il faut s'efforcer de rendre la prison visible.* »².

3. Un moyen de réparation pour les victimes

Le sens de la peine intègre désormais le respect des droits des victimes à côté de la protection de la société et de la réinsertion.

3.1. L'évolution des droits en faveur des victimes

Depuis une vingtaine d'années, un cadre juridique respectueux des droits des victimes se construit progressivement³. Les premières mesures ont été timidement initiées en 1977 avec l'instauration d'une commission d'indemnisation des victimes (CIVI), avant d'être mises en oeuvre dans la loi sur la sécurité et la liberté du 2 février 1981. Mais une véritable politique d'aide aux victimes fondée sur un réseau associatif soutenu par l'État n'a vu le jour qu'avec la loi du 8 juillet 1983, qui prévoyait l'indemnisation des victimes d'infractions portant atteinte aux personnes, et la loi du 6 juillet 1990, qui a créé un fonds d'indemnisation financé par la solidarité nationale en cas d'incapacité de travail d'un mois au minimum.

Depuis lors, tous les grands projets de loi de nature pénale ont inclus un volet « victimes », marquant ainsi le passage d'une politique d'aide aux victimes à une politique de droits des victimes. Tout d'abord, la loi du 15 juin 2000 a renforcé la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes d'infractions. Ensuite, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a précisé les droits qui doivent être notifiés par les enquêteurs aux victimes et a facilité la prise en charge des frais d'avocats au titre de l'aide juridictionnelle.

¹ Décision n° 93-334 du 20 janvier 1994.

² *Sociologie de la prison*, Paris, la Découverte, 2001, pp 106-108.

³ *Dix ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire*, Jean-Paul JEAN, in *Regards sur l'actualité*, n°300 avril 2004.

L'évolution du droit des victimes est aussi caractérisée par l'aggravation systématique des sanctions lorsque des infractions sont commises sur des personnes que la société doit spécialement protéger du fait de leur vulnérabilité liée à leur âge (mineurs et personnes âgées), à leur état de santé physique ou psychique et/ou lorsque ces infractions sont commises par des personnes qui profitent de leur place sociale et/ou affective (parents, personnes ayant autorité ou professionnels abusant de leur situation).

Ce renforcement de la répression concerne particulièrement le domaine des infractions sexuelles, surtout lorsque celles-ci sont commises sur un mineur, en raison du recul de la prescription à dix ans après la majorité de la victime pour les crimes et du recul de la prescription à trois ans pour les délits¹. La loi Perben II étend d'ailleurs une nouvelle fois la durée de prescription à vingt ans après la majorité pour les crimes sexuels.

3.2. La prise en compte des droits des victimes au stade de l'exécution des peines²

Le juge de l'application des peines peut conditionner l'octroi des modalités d'aménagement de la peine aux efforts fournis par le condamné en vue d'indemniser la victime (art. 720 s.). A cet égard, la saisine de la CIVI, à tous les stades de la procédure, évite les désagréments de « l'insolvabilité » du condamné. L'autorité judiciaire peut encore diligenter des enquêtes pour connaître les conséquences de la libération (sous quelque forme qu'elle soit) du condamné sur la situation de la victime (art. D 116-1). L'article D 428 permet aux personnes légitimement intéressées d'obtenir des informations sur la situation du condamné. Tout en consacrant le droit à l'oubli pour les victimes qui le souhaitent, « *il conviendrait de mieux organiser le droit à information des victimes quant aux modalités d'exécution et d'individualisation des peines en général (...), à la condition impérative d'y associer les services d'aide aux victimes.* »³ Dorénavant, un représentant de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) siège au sein de la juridiction nationale de la libération conditionnelle, compétente pour connaître des appels formés par le condamné ou le ministère public contre les décisions rendues par la juridiction régionale de la libération conditionnelle, de formation quant à elle classique.

En conclusion, il ne fait aucun doute que, par touches successives, le statut légal de la victime se construit peu à peu. Mais beaucoup reste encore à organiser pour son accompagnement psychologique et social.

¹ cf. la loi du 17 juin 1998 étendant les dispositions de la loi du 10 juillet 1989 qui a marqué le début de la politique de levée du silence concernant les victimes d'abus sexuels.

² *L'évolution des droits des victimes : de la reconnaissance formelle à l'application concrète*, Robert CARIO, in *Regards sur l'actualité*, n°287 janvier 2003.

³ *Idem*