

# Réforme pénale :


une opportunité à ne pas manquer

**Jean-Jacques Urvoas\***  
**Jean-Pierre Sueur\***

*\* Présidents  
des Commissions des lois  
de l'Assemblée nationale  
et du Sénat*

Les co-signataires de ce texte sont : **Alain Anziani**, sénateur de Gironde ; **Alain Blanc**, président de l'Association française de criminologie ; **Olivier Cahn**, maître de conférences en droit pénal à la faculté de droit de Cergy-Pontoise ; **Colette Capdevielle**, députée des Pyrénées-Atlantiques ; **David Chekroun**, professeur de droit à ESCP Europe, responsable de l'Observatoire droit, justice et institutions de la Fondation Jean-Jaurès ; **Antoine Garapon**, magistrat, membre du comité de rédaction de la revue *Esprit* ; **Jean-Yves Le Bouillonnet**, député du Val-de-Marne ; **Jean-Pierre Michel**, sénateur de Haute-Saône ; **Jean-Pierre Mignard**, avocat ; **Nathalie Nieson**, députée de la Drôme ; **Dominique Raimbourg**, député de Loire-Atlantique ; **François Rebsamen**, sénateur-maire de Dijon, président du groupe socialiste du Sénat.

Dans le domaine de la justice pénale, le triste bilan de la décennie 2002-2012 n'est plus à faire. L'impasse de l'hyper-pénalisation a été amplement démontrée. La prison est devenue le seul horizon de la sanction des comportements déviants, du délit routier au meurtre en passant par les petits larcins. Bien pire, la dimension éducative et correctrice de la peine a été abandonnée au profit d'une conception strictement dissuasive et d'élimination. Résultat : zéro efficacité en termes de sécurité et un mur budgétaire que nous avons douloureusement heurté et qui a réduit les marges de manœuvre du nouveau gouvernement. En sus, la politique du chiffre, aujourd'hui unanimement dénoncée pour ce qui concerne la police, a contaminé l'institution judiciaire. Les parquets ont eux aussi été soumis à une politique du chiffre au travers de « critères de performance », déconnectés des réalités de terrain et des nécessités locales de leur politique pénale.




Réforme pénale :  
une opportunité  
à ne pas  
manquer

Depuis une décennie, les mécanismes favorisant la prison comme seule sanction se sont multipliés : pénalisation de certains comportements (racolage passif, mendicité « agressive », occupation collective des halls d'immeuble, vente à la sauvette...), peines plancher qui ont accru la durée moyenne de l'emprisonnement prononcé par les juges (passant en cinq ans de 8,2 mois à 11 mois)<sup>1</sup>, recours accru aux procédures rapides de comparutions immédiates – censées s'adresser à des situations exceptionnelles – qui s'est généralisé pour représenter un quart des personnes incarcérées, multiplication des dispositions juridiques favorisant le recours à l'emprisonnement. La loi pénitentiaire adoptée en 2009, inspirée des règles européennes pénitentiaires et de probation adoptées par le Conseil de l'Europe (depuis près de quarante ans et révisées périodiquement), a bien pris acte de ces dérives et de leur inefficacité, mais n'a pas su y mettre un terme.

De quelle délinquance parlons-nous ? Il ne s'agit pas de « remettre en liberté les assassins et les violeurs ». Le traitement de la criminalité grave n'a rien à voir avec la masse de la petite et moyenne délinquance. Les taux de récidive sont problématiques – fort heureusement – non pas pour les crimes les plus graves, même si tout acte renouvelé constitue un drame épouvantable, mais pour les infractions de moyenne et petite délinquance : les vols, les insultes et comportement inciviques, la consommation et le petit trafic de stupéfiants, les délits routiers, etc. C'est dans ce domaine que nous sommes dans l'impasse. Or, chaque année, les juridictions prononcent environ 500 000 condamnations correctionnelles sanctionnant des délits et 3 000 condamnations criminelles. Il faut nous soucier de notre efficacité pour tous ceux-là. Il ne s'agit pas non plus de délinquance unique réagissant de la même manière aux sanctions. Le caractère dissuasif de la peine est attesté pour des délinquants « rationnels » qui anticipent les conséquences de leurs comportements, comme par exemple en matière économique et financière. Ce caractère dissuasif est illusoire pour toute la délinquance impulsive, liée à l'alcool ou aux drogues. En revanche, les programmes de suivi, de contrôle et d'accompagnement marchent bien lorsqu'ils sont adaptés à chaque profil. Enfin, la prison doit retrouver sa place dans notre arsenal de sanctions afin de mieux garantir son efficacité et de prévenir ses effets pervers.

---

1. *Infostat* n° 118, ministère de la Justice, octobre 2012.




Réforme pénale :  
une opportunité  
à ne pas  
manquer

La conférence de consensus sur la prévention de la récidive, lancée par le Premier ministre et la ministre de la Justice avec le soutien du président de la République, a permis une remise à plat salutaire. Ce long et exhaustif travail de six mois a rappelé des vérités dont la dureté doit s'imposer : loin des discours matamores, 81 % des sortants de prison n'ont bénéficié d'aucun encadrement à l'extérieur, la prison aggrave systématiquement le risque de récidive, à *profils comparables* de délinquants ; le risque de récidive n'est *pas lié à la gravité des faits commis*, mais à la capacité de réinsertion du condamné. Les problématiques des personnes condamnées sont largement « extra-judiciaires » puisqu'environ 10 % des sortants de prison n'ont pas de domicile fixe, leur niveau d'études est largement inférieur à la moyenne nationale, ils sont plus gravement atteints de problèmes de santé, au premier rang desquels l'addiction à l'alcool et aux drogues ; leur réseau social est également plus faible.

Enfin, depuis de nombreuses années, l'état de nos prisons est parfaitement et tristement connu – les rapports parlementaires, dont le dernier a été conduit au printemps 2013 par Dominique Raimbourg, se sont succédés sur ce thème, faisant croire à un minimum de prise de conscience commune des responsables politiques – en vain, puisque certains persistent à ignorer la réalité. La surpopulation carcérale atteint 113 % en moyenne, mais 135 % dans les seules maisons d'arrêt de métropole et de nombreux établissements dépassent les 200 %, générant promiscuité, violence, insalubrité. L'État français est d'ailleurs de plus en plus condamné par les juridictions administratives françaises pour atteinte à la dignité humaine (46 000 euros de dommages et intérêts à verser en 2009, 343 000 euros en 2011...). Les personnels pénitentiaires souffrent également dramatiquement de cette surpopulation et leur taux de suicide – supérieur de 30 % à la moyenne française – n'est certainement pas étranger à ces conditions de travail désastreuses.

N'en déplaise à tous les esprits manichéens, l'inefficacité du recours à la prison pour les courtes et moyennes peines est connue depuis des décennies. Heureusement, en dépit de toutes les simplifications régulièrement diffusées, nos concitoyens en sont de plus en plus conscients. Ainsi, dans une étude récurrente, réalisée en 1995 et 2003 par le GENEPI (Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées) et en 2009 par le service statistique du ministère de la Justice, la stabilité des opinions exprimées est frappante. Dans la dernière étude – qui avait curieusement été maintenue



Réforme pénale :  
une opportunité  
à ne pas  
manquer


confidentielle par le précédent gouvernement (publiée depuis dans *Infostat* n° 122 sur le site du ministère) – « si 75 % des Français considèrent que la prison a un rôle à jouer dans la dissuasion des délinquants, 77 % pensent qu'elle ne remplit pas ce rôle. Ainsi, pour 44 %, la prison n'empêche pas la récidive, et 33 % vont jusqu'à affirmer qu'elle la favorise. Seuls 20 % considèrent que la prison permet de lutter contre la récidive. Les Français sont 64 % à penser que les aménagements de peines constituent un moyen efficace pour lutter contre la récidive. Cette position semble prise en connaissance de cause, puisque dans leur très grande majorité, les Français déclarent connaître la liberté conditionnelle (97 %), le bracelet électronique (98 %) et la semi-liberté (86 %) ».

En prenant du recul, en présentant des analyses scientifiques solides, des expériences françaises et étrangères convaincantes, et surtout en dépassant les habituelles simplifications partisans, la conférence de consensus sur la prévention de la récidive a ouvert des pistes.

Vient maintenant le temps de la décision politique. Cette occasion de réformer en profondeur notre système pénal doit être saisie. Celui-ci est à bout de souffle : encombrement des juridictions, délais d'attente pour les victimes, surpopulation carcérale, la justice pénale n'a pas adapté ses méthodes à la variété et à la masse des situations qu'il lui a été enjoint de traiter. La conception caricaturale et moyenâgeuse privilégiant le châtiment sur la réinsertion et érigeant la victime en figure vengeresse ne correspond ni aux attentes des citoyens, ni à la vérité vécue tous les jours par les professionnels. Les victimes d'infractions pénales doivent voir leurs droits respectés et reconnus et elles ont tout à gagner à une réforme des peines placée sous le signe de l'efficacité, plutôt qu'à des empilements de textes tels qu'on en connaît depuis une décennie.

Il faut sortir de cette impasse, rebâtir la conception de la peine pour répondre aux impératifs de sanction, de protection et de réinsertion qui s'accommodent mal de la justice d'abattage que nous connaissons.


**Premier impératif : redonner du sens à la peine.** Il faut cesser de faire semblant de croire que plus la peine est lourde, plus elle a de chance de réduire la récidive : c'est le contenu de la peine, le travail entrepris avec le délinquant et son environnement, sur ses causes et ses conséquences, qui génère des effets de réinsertion.



Réforme pénale :  
une opportunité  
à ne pas  
manquer

Compter sur les seuls effets de la dissuasion est un leurre – largement démontré par nombre de travaux scientifiques – lourd de conséquences. Sanction d'un comportement déviant non conforme aux règles de vie collective, la peine ne peut se réduire à la prison. Lors de son prononcé, elle exprime la désapprobation sociale en infligeant une sanction, mais dans le choix de ses modalités et dans le cours de son exécution, elle doit avant tout se soucier de la réparation des dommages causés et particulièrement à l'égard des victimes, de la réinsertion du condamné et de la prévention des risques de récidive. La généralisation de la peine d'emprisonnement ne répond pas à ces objectifs. Son périmètre doit être revu, en envisageant de recourir à la contravention pour certaines infractions routières et de comportements addictifs, en développant des sanctions administratives plus rapides, plus simples et dissuasives à l'égard des délinquants « rationnels », par exemple dans les domaines du droit du travail ou de la concurrence. Faut-il encore rappeler que, en Allemagne, 80 % des condamnations sont des amendes – quand ce taux n'atteint pas un tiers en France ?

**Deuxième impératif : privilégier l'individualisation des peines.** La culture professionnelle des magistrats a été déformée par cette suprématie donnée à la prison ; il est indispensable de supprimer les mécanismes automatiques, au premier rang desquels les peines minimales automatiques dites « peines plancher », qui contraignent les juges à favoriser la prison. Ces automatismes, qui contreviennent aux principes d'individualisation des peines, s'avèrent également très contreproductifs car ils ne reposent sur aucune pédagogie. Ainsi, des peines de sursis simples prononcées quatre années et demi avant une nouvelle comparution en justice peuvent être automatiquement révoquées sans débat, sans même que les juges et encore moins le prévenu ne le sachent. Individualiser, c'est permettre une intervention fine de la justice – du « cousu main » et non de l'abattage. Pour ce faire, il est indispensable de disposer de renseignements plus importants sur la personne et son environnement avant de décider du type de peine le plus adapté. Dissocier la déclaration de culpabilité et le prononcé de la peine – pour les comparutions immédiates –, ouvrir les possibilités d'aménagement des peines de prison à toutes les étapes de la procédure pour s'adapter aux évolutions de la personne condamnée permettra de développer le recours aux peines alternatives et aux peines adaptées. La conférence de consensus a proposé de créer une nouvelle peine de probation, détachée de la notion d'emprisonnement, destinée à encadrer le mieux possible les personnes condamnées ayant le plus besoin de suivi, de




Réforme pénale :  
une opportunité  
à ne pas  
manquer

contrôle et d'accompagnement. Cette orientation – qui dépasse les modalités existantes de mise à l'épreuve – nous paraît répondre à ces exigences.

**Troisième impératif : garantir un parcours d'exécution de la peine de prison digne et pertinent.** L'état des établissements pénitentiaires vient d'être brièvement évoqué, mais leur conception doit également être revue : ils sont trop grands et conçus pour un niveau élevé de sécurité qui ne concerne qu'une petite proportion de détenus, alors que la majorité doit disposer de travail et d'activités dès la prison pour préparer leur retour à la vie normale et respectueuse des règles communes. Nous savons combien les « sorties sèches » sont nuisibles. Les tentatives faites jusqu'à présent pour inverser ces tendances ont échoué. *Il faut prendre acte de ces échecs* et prévoir *systématiquement* la progressivité du retour à la liberté. Toute peine de prison doit faire l'objet d'une « sortie en sifflet » : les modalités peuvent être variées – libération conditionnelle, surveillance électronique, semi-liberté, placement extérieur... Systématisés, ces outils sont précieux et leur capacité à favoriser la sortie de délinquance a été largement démontrée.

Continuerons-nous à nous entêter dans une direction dépassée et contreproductive à l'heure où l'un des pays démocratiques les plus enclins à recourir à l'incarcération, les Etats-Unis, admettent avoir fait fausse route ? « Les peines minimales obligatoires pour des affaires de drogue sont « contreproductives », affirme Eric Holder, l'équivalent du ministre de la Justice aux Etats-Unis. Elles ne tiennent pas compte du comportement individuel et « réduisent le pouvoir discrétionnaire des procureurs, des juges et des jurés ». Elles « génèrent souvent des peines injustement longues [...]. Appliqué sans discernement, ce principe ne sert pas la sûreté publique. Il a eu un effet déstabilisateur sur les communautés pauvres et de couleur ». L'Etat du Texas avait également en 2011 remis en question le recours à l'emprisonnement en raison de son coût et de son inefficacité en matière de prévention de la récidive.

Il nous faut saisir cette opportunité de faire évoluer les cultures professionnelles autant que les textes vers une justice efficace et humaine, pertinente et répondant aux besoins de tous. Le débat avec la société civile et les scientifiques a eu lieu. Même s'il peut toujours être approfondi, il est temps de le traduire politiquement, de porter un changement profond de mentalités qui ne demande qu'à se concrétiser. Il n'est pas trop tard, même s'il s'agit d'une œuvre de longue haleine. Appuyons-nous sur le savoir-faire



Réforme pénale :  
une opportunité  
à ne pas  
manquer

et les expériences des élus et acteurs locaux : certains ont su aller au-delà des clivages partisans pour mettre en œuvre des politiques de prévention et de sécurité efficaces. Les avis du Conseil national des villes rappellent ainsi systématiquement le besoin d'accompagnement et de suivi des sortants de prison. Le parlement a déjà montré, y compris sur ces questions, sa capacité à élaborer des textes, et le gouvernement sa capacité à définir des politiques publiques, reposant sur des données objectives et pragmatiques visant la réalité des changements et non l'apparence des clivages. Nous souhaitons y contribuer. Au gouvernement d'en reprendre la responsabilité.

Dans notre société ouverte, mondialisée, où l'Etat-providence recule, le droit et la justice sont devenus les principaux régulateurs de notre vie sociale. Pour comprendre leur emprise sur la vie des citoyens, des entreprises, des administrations, l'Observatoire droit, justice et institutions se donne trois missions : information, réflexion et proposition. Avec une ambition : soumettre des solutions innovantes, concrètes et progressistes en s'inspirant notamment d'expériences locales, européennes, et étrangères.