



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Assemblée plénière du 26 janvier 2012

Avis sur le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines

1. A la suite du discours prononcé par le Président de la République à Réau le 13 septembre 2011, un projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines a été élaboré par le ministère de la Justice, adopté par le Conseil des ministres le 23 novembre 2011, puis transmis à l'Assemblée nationale. La procédure accélérée était engagée le même jour. Ce projet de loi a pour ambition, selon l'exposé des motifs, de « *garantir l'effectivité de l'exécution des peines* », « *renforcer les dispositifs de prévention de la récidive* », et d'« *améliorer la prise en charge des mineurs délinquants* ». Dans les faits, ce projet de loi de programmation rassemble des dispositions hétéroclites.

Sur la procédure législative

2. Ce projet de loi, ainsi que la communication qui a entouré son dépôt à l'Assemblée nationale, se veulent notamment une réponse au drame du Chambon sur Lignon, survenu quelques jours auparavant. A l'occasion de son [avis sur l'élaboration des lois](#) adopté le 15 avril 2010, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) avait considéré que « *la prolifération de textes législatifs ces dernières années relev[ait] davantage de l'opportunité politique que du travail législatif réfléchi, rendant le droit imprécis, voire indéchiffrable et contradictoire, pour les professionnels du droit et a fortiori pour le simple citoyen* ». Elle avait constaté que cet empilement législatif concernait notamment les domaines sécuritaire et pénal et avait souligné « *l'importance d'une politique pénale cohérente, stable et lisible, dont la qualité ne se mesure pas à son degré de réactivité aux faits divers ou aux circonstances du moment* ».
3. De plus, une fois encore, le gouvernement utilise, sans justification véritablement convaincante, la procédure accélérée qui ne permet pas aux deux chambres parlementaires d'examiner le projet de loi avec la sérénité nécessaire et qui est à l'origine de malversations législatives très fréquemment dénoncées. Dans son avis précité, la CNCDDH avait souligné que « *de nombreux textes dont le caractère urgent n'est pas avéré et portant sur des sujets touchant aux libertés publiques et aux droits de l'homme sont adoptés selon cette procédure* ».
4. Comme l'indique avec à-propos l'exposé des motifs, ce projet de loi succède à de nombreuses lois depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Cependant, ce projet de loi constitue à bien des égards une rupture par rapport à certaines dispositions de l'une de ces lois - la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 - relatives aux aménagements des peines, qui avaient été accueillies favorablement par la CNCDDH. En effet, derrière un certain

nombre de dispositions, à l'apparence purement technique, semble s'amorcer un changement de doctrine qui explique que la CNCDH s'en saisisse. Ainsi, le projet de loi vise à une augmentation importante du parc carcéral dans l'optique de faire exécuter les courtes peines d'emprisonnement en détention, à rebours de préconisations antérieures de la CNCDH qui insistent sur le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération afin de réduire la population carcérale et de prévenir la récidive.

Sur l'objectif de création de 24 397 places de prison

5. Ce projet de loi de programmation fixe pour objectif la création de 24 397 places en établissement pénitentiaire, pour porter le parc carcéral à 80 000 places d'ici 2017. La CNCDH considère que la construction de nouveaux établissements pénitentiaires peut s'avérer souhaitable lorsqu'elle vise à mettre fin à des conditions matérielles de détention contraires à la dignité humaine. Sur ce point, la Commission déplore l'ineffectivité partielle des plans de fermeture, pourtant présentés comme la contrepartie des programmes de construction engagés. Rappelant le souhait de la direction de l'administration pénitentiaire, formulé en juillet 2007 dans le cadre des travaux préparatoires de la loi pénitentiaire, selon lequel « 25 sites » devaient « absolument être fermés d'ici 2012 »¹, et soulignant que cette perspective avait été étendue en 2009 à un plan de 86 fermetures à échéance de 2015, la CNCDH déplore la décision ultérieure du ministère de la Justice d'en réduire la portée : d'abord à « une soixantaine » d'établissements le 18 janvier 2010, puis à 45 le 28 juillet 2010, enfin à 36 le 5 mai 2011.
6. Aux termes de ce projet de loi, l'accroissement du parc carcéral a ainsi pour but de répondre au « scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale ». Un tel scénario est problématique à plusieurs égards : d'une part, parce qu'il est présenté comme quasiment inéluctable et apparaît comme un renoncement à la mise en œuvre d'une réelle politique de prévention de la délinquance et d'aménagement des peines ; d'autre part, parce qu'il ne paraît pas fondé sur une évaluation incontestable et qu'il semble anticiper sur certains choix de politique pénale dans un contexte électoral. La CNCDH regrette que le Gouvernement écarte toute hypothèse de déflation carcérale ou, à tout le moins, de stabilisation du niveau de la population incarcérée, s'éloignant ainsi des objectifs assignés à la loi du 24 novembre 2009 par le législateur. De plus, à l'instar du rapporteur du projet de loi de finances pour 2012 au Sénat, la CNCDH craint que « l'accroissement des capacités de détention n'ait d'autre effet que d'encourager de nouvelles incarcérations, à rebours de la volonté exprimée notamment par les commissions d'enquêtes du Sénat et de l'Assemblée nationale de "rompre le cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison" »².
7. Enfin, la CNCDH constate que le renouvellement du parc pénitentiaire n'apporte pas à lui seul de garantie d'amélioration effective du respect des droits de l'homme. En effet, les établissements récents sont souvent d'une taille excessive, « éloignés des centres urbains, et font primer la sécurité sur les rapports humains, notamment à travers la vidéosurveillance, et ce au détriment des objectifs de réinsertion et de

¹ DAP, « Projet de loi pénitentiaire, Comité d'orientation, Enjeux », juillet 2007

² Rapport de M. Lecerf, Sénat, Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Avis sur le projet de loi de finances 2012, tome XII Justice : Administration Pénitentiaire, 17 novembre 2011.

prévention de la récidive posés pourtant par la loi pénitentiaire »³. La CNCDH partage l'analyse du Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui soulignait « *l'industrialisation de la captivité* » à laquelle il est procédé depuis de longues années, en particulier par l'accroissement des capacités de chaque établissement, quels que soient les choix architecturaux »⁴.

8. La CNCDH exprime de sérieuses réserves concernant l'introduction d'une typologie des établissements en fonction de leurs niveaux de sécurité. Elle rappelle son opposition au recours à des régimes différenciés, que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a rendu possible au sein d'un même établissement, et dont « *le principe même (...) vient potentiellement renforcer les pouvoirs que détient l'administration sur la personne incarcérée et accroître très nettement l'arbitraire qui préside aux décisions la concernant* ». Elle constate que la différenciation des régimes de détention conduit à durcir les régimes les plus sécuritaires et contribue ainsi, par des pratiques discrétionnaires, à exclure une partie de la population pénale des démarches entreprises en vue de la réinsertion.
9. Par ailleurs, l'annexe du projet de loi portant programmation vient consacrer l'introduction de la notion de dangerosité au sein des dispositifs d'évaluation des personnes détenues. L'imprécision qui entoure le concept de dangerosité et l'absence de consensus dont il est l'objet parmi l'ensemble des acteurs judiciaires sont pourtant manifestes.

Sur la résorption du « stock » de peines non exécutées

10. L'accroissement du parc carcéral aurait notamment pour fonction de résorber les peines dites « non exécutées » : selon l'étude d'impact, au 1^{er} juin 2011, 85 600 peines délictuelles seraient en attente d'exécution. Il convient en liminaire, à l'instar de la commission des lois du Sénat, de « *lever toute ambiguïté en matière d'exécution de peine : une peine aménagée est une peine exécutée* ». En effet, la quasi-totalité (96,1 %) des condamnations en attente d'exécution sont inférieures ou égales à 2 ans, autrement dit sont des peines qui peuvent être aménagées ou converties, après leur prononcé, en une surveillance électronique, un placement à l'extérieur, une semi-liberté, une libération conditionnelle ou un travail d'intérêt général. En effet, l'article 84 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 avait consacré comme principe l'aménagement de peine pour les condamnations inférieures ou égales à 2 ans. A la suite de l'adoption de la loi pénitentiaire, « *les aménagements de peine ont progressé de 29,1 % en un an (7 719 au 1^{er} octobre 2010) et de 52,3 % en deux ans (6 543 au 1^{er} octobre 2009)* »⁵. Tout laisse à penser que si le nombre de peines aménageables non exécutées est si important, cela tient notamment à l'insuffisance des moyens dont disposent les juges d'application des peines pour se prononcer à leur sujet. La CNCDH invite les pouvoirs publics à mener une étude approfondie sur les causes précises des difficultés et des délais d'exécution des peines.
11. A la suite de ses travaux antérieurs⁶, la CNCDH rappelle les mérites de l'aménagement de peine *ab initio*, les courtes peines de prison pouvant « *revêtir une*

³ Lettre inter-associative adressée à M. le Ministre de la Justice et des libertés, relative à l'appel au gel de la construction des nouvelles prisons et à une concertation globale, 8 décembre 2011.

⁴ Communiqué du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 25 novembre 2011.

⁵ [Chiffres de la population pénale au 1er octobre 2011](#), site du ministère de la Justice et des Libertés.

⁶ CNCDH : [Avis sur le projet de loi pénitentiaire](#) et [Etude sur le projet de loi pénitentiaire](#), 6 novembre 2008 ; [Sanctionner dans le respect des droits de l'homme. II Les alternatives à la détention](#), étude réalisée par Sarah Dindo, la Documentation Française, octobre 2007.

dimension symbolique au moment de la condamnation »⁷, mais aggravant généralement la situation du condamné lorsqu'elles sont mises à exécution. Le condamné rencontre « *davantage d'obstacles à sa réinsertion après un séjour en maison d'arrêt, avec un risque de récidive aggravé* ». De nombreux professionnels estiment ainsi que la courte peine de prison est souvent plus intéressante sans mandat de dépôt : « *Les actes peuvent être ainsi sanctionnés fermement par une juridiction de jugement, puis la peine immédiatement aménagée en mesure alternative afin de la rendre plus efficace à prévenir la récidive* »⁸.

12. A l'aune de ces considérations, la CNCDH exprime de sérieuses réserves concernant la construction de places de prison supplémentaires pour des personnes condamnées à de « *courtes* » peines, lesquelles devraient être les principales bénéficiaires des dispositions concernant les aménagements de peine adoptées il y a deux ans dans la loi pénitentiaire. Il importe en premier lieu, comme la CNCDH l'avait indiqué en 2008 « *que les magistrats se voient mettre à disposition les moyens permettant de multiplier les aménagements de peine ab initio, en termes de possibilités de placement extérieur, de places d'hébergement social, de fréquence et qualité du suivi socio-éducatif, etc.* ».
13. Car ainsi que la CNCDH l'a souligné à plusieurs reprises, « *la prévention de la récidive réside moins dans un recours accru à l'emprisonnement que dans un renforcement des moyens qui permettraient un accompagnement socio-éducatif en milieu ouvert, notamment pour les services d'insertion et de probation. Les alternatives à la détention obtiennent ainsi de meilleurs résultats que la prison en termes de lutte contre la récidive et représentent un moindre coût pour la collectivité* »⁹. Certaines études récentes ont notamment démontré que, toutes choses égales par ailleurs, les personnes qui ont bénéficié d'aménagement de peine récidivent moins que celles qui ont effectué la totalité de leur peine en détention¹⁰.

Sur les conditions de la construction des établissements pénitentiaires

14. L'article 2 du projet de loi élargit les missions qui peuvent être confiées à une personne privée. Celles-ci ne seraient plus seulement la « *conception, construction, et l'aménagement d'établissement pénitentiaire* », mais porteraient également sur « *l'exploitation ou la maintenance d'établissements pénitentiaires, à l'exclusion des fonctions de direction, de greffe et de surveillance* », ceci ayant pour but, selon l'étude d'impact, de baisser le coût de construction des établissements. La CNCDH s'interroge sur l'extension éventuelle de la privatisation et souhaite voir défini le terme « *exploitation* ». Elle attire en outre l'attention du législateur sur l'importance d'évaluer l'impact de la privatisation de fonctions définies de façon nouvelle sur les droits des personnes détenues.

Sur les dispositions relatives à l'obligation d'information du médecin traitant

15. L'article 5 du projet de loi accroît la portée des informations que le médecin doit délivrer au juge de l'application des peines en cas de soins pénalement ordonnés, en

⁷ Etude sur le projet de loi pénitentiaire, *ibid.*

⁸ Michaël Janas, Président de l'Association nationale des juges de l'application des peines, in CNCDH, étude *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol.2 *Les alternatives à la détention*, *ibid.*, p. 99.

⁹ CNCDH, [Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs](#), 20 septembre 2007.

¹⁰ Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, [Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation](#), (DAP/PMJ5), Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, mai 2011.

vue de l'octroi ou du retrait de réductions de peine ou du prononcé d'une libération conditionnelle de la personne condamnée concernée. Il ne s'agit plus seulement pour le médecin de remettre au condamné comme le prévoit l'article 717-1 du code de procédure pénale « des attestations de suivi de traitement » mais des « attestations indiquant si le patient suit ou non de façon régulière son traitement ». Par ailleurs, l'article 5 introduit une obligation de remise de ces attestations « au moins une fois par trimestre¹¹. La CNCDH considère que des dispositifs de ce type pourraient s'avérer contraires à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi qu'aux principes éthiques régissant la relation entre un médecin et son patient, gage de l'effectivité du soin.

16. Le Conseil Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé (CCNE) a émis de vives réserves au regard de dispositifs consistant à accorder des remises de peine supplémentaires à un condamné s'il suit une thérapie destinée à limiter les risques de récidive des infractions pénales¹². Selon le CCNE, « *il n'y a pas là de véritable possibilité de consentement libre et informé, c'est-à-dire de possibilité de refus sans perte de chance* ». Or les relations entre un médecin traitant et son patient nécessitent confidentialité et relation de confiance, ainsi que l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme¹³.

17. En modifiant la place du soignant et en l'incitant à être également acteur de la peine, alors qu'il ne devrait qu'être acteur du soin, il est à craindre que cette obligation d'information rompe cette confiance, alors même qu'elle constitue un élément essentiel de l'action thérapeutique et de son efficacité, donc qu'elle aille à l'encontre de l'objectif qu'elle prétend viser et affecte ainsi les droits des patients détenus. En outre, la CNCDH s'interroge sur la nature et l'étendue des informations à caractère confidentiel que les médecins pourraient ainsi être appelés à délivrer au juge. Le texte vise « *des attestations indiquant si le patient suit ou non de façon régulière le traitement proposé par le juge de l'application des peines* » et l'exposé des motifs ajoute que le juge pourra être informé, non seulement, de la régularité, mais également, de l'effectivité des soins¹⁴. Toutefois, aucune précision n'est apportée sur l'étendue des informations que le médecin sera appelé à donner sur le contenu du traitement. La CNCDH considère à cet égard que serait altérée la nécessaire dissociation entre les fonctions de soins et d'expertise.

Sur les dispositions relatives à la prise en charge des mineurs délinquants

18. La CNCDH constate que plusieurs dispositions de la loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs sont

¹¹ Le texte adopté en Commission des lois de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2011 a sensiblement modifié cette disposition en prévoyant dans son article 5 que : « Le médecin traitant du condamné délivre à ce dernier des attestations indiquant si le patient suit ou non de façon régulière le traitement proposé par le juge de l'application des peines. Le condamné remet ces attestations au juge de l'application des peines, afin qu'il puisse se prononcer, en application des articles 721, 721-1 et 729 du présent code, sur le retrait des réductions de peine, l'octroi de réductions de peine supplémentaires ou l'octroi d'une libération conditionnelle ».

¹² CCNE, La santé et le médecin en prison, avis n°94, octobre 2006.

¹³ Voir notamment : CEDH, *Z. c. Finlande*, 25 février 1997 : « Le respect du caractère confidentiel des informations sur la santé constitue un principe essentiel du système juridique de toutes les Parties contractantes à la Convention. Il est capital non seulement pour protéger la vie privée des malades mais également pour préserver leur confiance dans le corps médical et les services de santé en général. Faute d'une telle protection les personnes nécessitant des soins médicaux pourraient être dissuadées de fournir des informations à caractère personnel et intime nécessaires à la prescription du traitement approprié et même de consulter un médecin, ce qui pourrait mettre en danger leur santé voire, dans le cas des maladies transmissibles, celle de la collectivité ».

¹⁴ Exposé des motifs : « L'article 5 permet au médecin traitant d'informer le juge de l'application des peines qu'un condamné suit ou non de façon régulière et effective des soins en détention » (para.95).

entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et que la proposition de loi visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants vient d'être définitivement adoptée par l'Assemblée nationale¹⁵. A ce jour, il n'est donc pas encore possible d'évaluer les effets de ces lois. Or, le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines modifie encore les règles relatives à la justice pénale des mineurs puisqu'il donne la possibilité d'accroître le nombre de centres éducatifs fermés (CEF), et modifie de nouveau l'Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante en imposant une exécution rapide des peines ou sanctions éducatives.

19. Si la mise en œuvre rapide des mesures éducatives est essentielle pour la prise en charge d'un jeune, l'instauration d'un délai de 5 jours, après la décision du juge des enfants, pour convoquer le jeune devant le service de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) n'apporte rien aux lacunes actuelles d'accompagnement éducatif et social des mineurs délinquants. Les services de la PJJ peinent à voir régulièrement les jeunes, du fait d'une surcharge de travail. Ils auront donc encore plus de difficultés à faire respecter ces délais, ne pouvant, eux-mêmes, les respecter. La CNCDH regrette qu'aucune garantie ne soit instaurée quant au suivi rapproché des mineurs et l'accompagnement des familles, suivi nécessaire tant pour préparer la sortie du dispositif éducatif que pour la réinsertion du jeune. La CNCDH considère donc que cette disposition est inutile et inapplicable.

20. Concernant l'accroissement de la capacité d'accueil des CEF, la CNCDH réaffirme son attachement à l'esprit de l'ordonnance de 1945, et notamment à la primauté de l'éducatif sur le répressif. Or, la multiplication des CEF risque de se faire au détriment des mesures dites « de milieu ouvert », dont la CNCDH a souligné à plusieurs reprises l'importance pour lutter contre la récidive. La CNCDH souhaite par ailleurs que préalablement à la création de nouveaux CEF, un véritable bilan soit réalisé. Elle rappelle notamment les recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté¹⁶ qui a soulevé les graves problèmes d'encadrement dans ces centres (utilisation de la force notamment). Elle demande que préalablement à tout accroissement de la capacité d'accueil des centres, des formations soient mises en place à destination du personnel dans chaque CEF et Centre éducatif renforcé, et que l'on évite, dans la mesure du possible, les rotations trop importantes constatées dans ces établissements.

(Résultat du vote en assemblée plénière : avis adopté par 25 voix pour, 2 abstentions, 3 contre)

¹⁵ [Loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants.](#)

¹⁶ [Recommandations du 1er décembre 2010](#) relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et L'Hôpital-le-Grand.