

FICHE 6

Les peines privatives de liberté

Résumé

La prison reste conçue comme la peine de référence pour assurer la répression de la délinquance en France. Toutefois, la question de son efficacité en termes de prévention de la récidive est de plus en plus posée¹. En effet, la capacité de la prison à exercer une réelle dissuasion, à protéger efficacement la société par la mise à l'écart de certaines personnes, et à favoriser, à l'issue de leur peine, la réinsertion sociale et l'absence de récidive des condamnés, est remise en question. La question récurrente de la surpopulation carcérale pèse sur l'image de la prison.

En dépit de l'accroissement du nombre de places de prison résultant des programmes successifs de construction immobilière depuis quarante ans, les établissements pénitentiaires français demeurent surpeuplés et représentent une solution coûteuse. Au 1er janvier 2013, on enregistrait 76.798 personnes sous écrou, dont 66.572 en détention.

En l'état actuel de la recherche, il n'existe pas de résultats probants quant à la prévention de la récidive du fait de la détention. Au contraire, Il est fait état d'un risque accru de récidive en cas de détention.

Aussi, le conseil de l'Europe rappelle-t-il sans relâche que le recours à l'emprisonnement doit rester une réponse d'exception.

I. Problématique et enjeux

La réflexion sur l'efficacité de la prison doit être conduite au regard de la condition de stricte nécessité imposée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à toute sanction pénale, ainsi que de l'impératif de respect de la dignité des personnes détenues. S'interroger sur l'efficacité de la prison revient à se demander si elle joue bien son rôle dissuasif, si elle neutralise avec discernement et si les conditions de prise en charge des personnes détenues permettent un travail de réhabilitation.

Le coût de la peine d'emprisonnement, son caractère particulièrement attentatoire à la liberté et la surpopulation carcérale actuelle, amènent plusieurs questions. Peut-on punir de façon moins restrictive de droit, moins coûteuse et plus efficacement ? Comment définir la sanction pénale sous l'angle de la prévention de la récidive ?

II. Etat des lieux

A. Quelques définitions

Les peines privatives de liberté sont la réclusion criminelle et l'emprisonnement.

La réclusion criminelle peut être temporaire (comprise entre 10 et 30 ans) ou perpétuelle. Elle doit en principe être exécutée en établissement pour peine (maison centrale ou centre de détention).

1 - Enquête de 2009 Infostat Justice mai 2011, « les français et la prison », qui a révélé notamment que 77% des personnes interrogées pensaient que la prison n'empêche pas ou favorise la récidive.

L'emprisonnement, dont la durée ne peut dépasser 10 ans, s'exécute en maison d'arrêt (pour les peines les plus courtes) ou en centre de détention.

Les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure à 5 ans peuvent être prononcées avec sursis, en totalité ou partiellement.

La peine d'emprisonnement ferme (non assortie d'un sursis) s'exécute en détention. Mais une peine d'emprisonnement peut également s'exécuter hors les murs de la prison si la personne bénéficie d'un aménagement de peine sous écrou (surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté).

Toutes les personnes écrouées ne sont pas détenues, c'est-à-dire hébergées en détention. Ainsi, au 1er décembre 2012, sur 78.082 personnes écrouées, on compte 67.674 personnes effectivement détenues. Par ailleurs, toutes les personnes détenues ne sont pas encore condamnées, une partie étant en détention provisoire (25% au 1er décembre 2012).

A côté des peines privatives de liberté, le législateur a institué en 2008 une mesure de sûreté privative de liberté : la rétention de sûreté. Il s'agit d'une mesure permettant de retenir, à titre exceptionnel, dans un centre socio-médico-judiciaire, les personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'une durée supérieure à quinze ans pour certains crimes et qui présentent à l'issue de leur peine, une probabilité très élevée de récidive et une particulière dangerosité résultant d'un trouble grave de la personnalité. La rétention de sûreté est prononcée pour un an et peut être reconduite tous les ans, sans limitation de durée (Pour plus de précisions, voir la fiche 3 sur la restructuration du droit pénal autour de la notion de dangerosité).

B. L'emprisonnement au regard des finalités des sanctions pénales

Il existe deux traditions de philosophie pénale : l'une d'inspiration rétributive et l'autre utilitariste. Dans l'approche rétributive, le fait que l'on impose une punition à une personne se fonde sur l'idée même de châtimement. Le contrevenant doit expier sa faute afin de rétablir un équilibre moral. Avec l'approche utilitariste, la sanction doit avoir une utilité : soit un effet dissuasif (dissuasion générale ou individuelle), soit un effet de neutralisation, soit enfin la réhabilitation du condamné en l'amenant à changer de comportement.

La peine en général, et la peine d'emprisonnement en particulier, se situent sur un axe de tensions entre ces deux conceptions². Cependant, les évolutions législatives récentes ont clairement marqué l'importance première de l'objectif de prévention de la récidive dans la sanction pénale.

Ce préalable étant posé, s'interroger sur l'efficacité de la prison revient à se demander si elle joue bien son rôle dissuasif, si elle neutralise avec discernement et si les conditions de prise en charge des personnes détenues permettent un travail de réhabilitation.

Il existe, au niveau européen comme au niveau national, un principe de subsidiarité selon lequel la peine de prison ne devrait être prononcée qu'en dernier recours. Ce principe a été rappelé par le Conseil de l'Europe dans les règles pénitentiaires européennes du 11 janvier 2006³. En France, il a été consacré par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dans le code pénal⁴.

2 - Article 132-24 al. 2 du code pénal issu de la loi du 12 décembre 2005 : La nature, le quantum et le régime des peines prononcées sont fixées de manière à concilier la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de favoriser l'insertion ou la réinsertion du condamné et de prévenir la commission de nouvelles infractions.

3 - Conseil de l'Europe, Recommandation du Comité des Ministres aux Etats Membres sur les Règles pénitentiaires européennes, 11 janvier 2006.

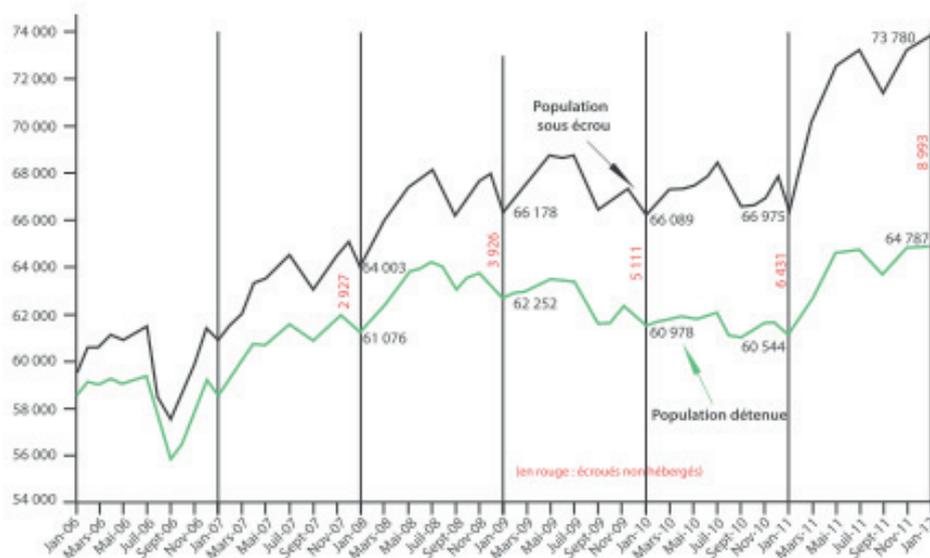
4 - Article 132-24 al. 3 du code pénal issu de la loi du 24 novembre 2009 : en matière correctionnelle, en dehors des condamnations en récidive légale prononcées en application de l'article 132-19-1, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux articles 132-25 à 132-28.

L'emprisonnement reste pourtant la peine de référence, et une peine très largement prononcée. La France connaît même une augmentation importante et rapide de sa population carcérale ces dernières années.

C. Une croissance considérable de la population carcérale

L'inflation carcérale désigne l'augmentation très importante du nombre de détenus sur une période de quelques années, sans relation proportionnelle avec l'augmentation du nombre d'habitants⁵.

L'évolution de la population sous écrou depuis 2006



Source : Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, janvier 2012

En 2012, on comptait près de 9.000 personnes détenues de plus en France qu'en 2006. On a enregistré en juillet dernier un nombre de personnes détenues jamais atteint jusque-là, avec 67.373 personnes en prison. L'augmentation s'est poursuivie jusqu'au 1er décembre 2012.

Entre le 1er décembre 2011 et le 1er décembre 2012, le nombre de personnes écrouées et détenues (condamnés et prévenus) a augmenté de 3,7%, soit 2.412 détenus, dont 2.054 condamnés⁶. Cette évolution ne peut s'expliquer par la seule augmentation de la criminalité, si tant est que l'on puisse réellement mesurer cette dernière à l'aune des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie⁷.

5 - Tournier P.V., 2005

6 - Ministère de la Justice, Direction de l'Administration Pénitentiaire, Décembre 2012.

7 - Aubsson B., Lalam N., Zamora P., 2003.

8 - Tournier P.V., OPALE, 2012.

D. Un phénomène international

Le phénomène d'inflation carcérale n'est pas propre à la France et touche la plupart des pays occidentaux. Au 1er juillet 2012, au regard de l'ensemble des pays européens économiquement et politiquement comparables, la France se situait dans une position médiane, avec un **taux de détention qui atteignait 103/100 000 habitants**⁸.

Cependant, pour un certain nombre de pays, il semblerait qu'un phénomène de déflation carcérale soit enclenché. Les statistiques du Conseil de l'Europe pour 2010 font apparaître une baisse du taux de détention pour l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, les Pays Bas, le Portugal, le Royaume Uni, la Suède et la Suisse. La France est encore dans une phase d'inflation carcérale, à l'instar de la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie et la Norvège (Conseil de l'Europe, 2012).

III. Les facteurs de cette croissance

La population sous écrou dépend de l'évolution du nombre des entrées en détention et de la durée des détentions. La démographie pénitentiaire démontre que ce deuxième facteur est particulièrement influant, en France et dans la plupart des pays européens.

A noter que l'accroissement de la population carcérale n'est pas dû aux détentions provisoires, qui ont diminué depuis 2000.

A. L'augmentation de la durée des peines prononcées

La durée moyenne sous écrou n'a cessé d'augmenter au cours des 6 dernières années⁹. L'allongement des peines est le fruit des lois successives ayant durci la répression, notamment pour trois catégories de délinquants : les auteurs de violence, les récidivistes, les délinquants sexuels (tous les stades du processus pénal sont concernés par cette approche plus répressive : allongement des peines, peines minimales, période de sûreté, régime d'exécution des peines moins favorable).

A ce titre, la loi du 10 août 2007 sur les peines planchers a introduit des peines minimales en cas de récidive tout en prévoyant des conditions pour déroger à cette règle. Malgré un recul encore limité, il est d'ores et déjà possible d'en mesurer l'application et l'impact sur les peines prononcées.

En 2010, les peines minimales sont retenues dans 38% des cas éligibles. Depuis la mise en œuvre de la loi, il n'y a pas de recours plus fréquents aux peines d'emprisonnement mais une sévérité accrue : le quantum d'emprisonnement ferme est passé en moyenne de 8,2 à 11 mois. Ceci correspond à une augmentation d'environ 4% des années de détention prononcées¹⁰.

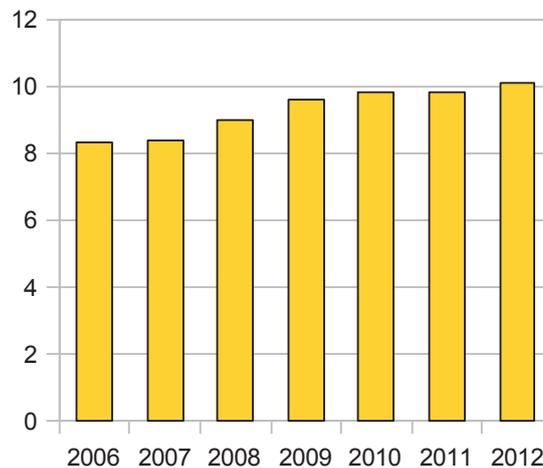
Par ailleurs, la loi produit un « effet retard ». Dans la mesure où les magistrats ont été amenés à prononcer des sursis avec mise à l'épreuve pour des quantum longs afin de se conformer à la peine minimale sans pour autant envoyer le condamné pour une trop longue période en détention, la révocation d'un certain nombre de ces sursis mise à l'épreuve entrainera des détentions longues dans les années à venir.

9 - Tournier P.V., OPALE, 2012.

10 - Lasserre Capdeville J., 2012 ; Leturcq F., 2012 ; Ministère de la Justice, 2012.

L'évolution de la durée sous écrou (en mois)

Pour mémoire, en 1971, la durée moyenne sous écrou était de 4,9 mois.



Source : Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, janvier 2012

L'augmentation des durées de peines prononcées par les cours d'assises a eu lieu principalement dans les années 1980. Elle s'explique par le triplement des condamnations pour viol entre 1980 et la toute fin des années 1990. Or il s'agit d'un crime que la justice sanctionne de plus en plus sévèrement : tandis qu'en 1984, seules 18% des peines de prison prononcées pour sanctionner ce crime étaient supérieures à 10 ans, en 2008, ce pourcentage a plus que doublé en atteignant 43%. Même si, globalement, la durée des peines criminelles semble se stabiliser depuis une dizaine d'années, il est à relever que les peines de 20 ans et plus (hors perpétuité) ont augmenté jusqu'en 2008 et que ces peines, par leur durée, ont nécessairement une forte incidence sur la densité de la population carcérale.

B. L'augmentation des entrées en détention

Malgré les évolutions législatives, et notamment la consécration du caractère exceptionnel de la peine privative de liberté en matière correctionnelle par la loi pénitentiaire de 2009, la peine d'emprisonnement reste, de fait, la peine de référence.

L'augmentation du nombre des entrées s'explique par la part beaucoup plus importante prise depuis une décennie par les courtes peines, dans un contexte d'accroissement du nombre de condamnations prononcées. En 2010, 62% des condamnés sont écroués pour des peines inférieures à trois ans (49% en 2002). Ces courtes et moyennes peines concernent notamment des faits de violences à personne (près de 25% des condamnés sont incarcérés pour violences au 1er janvier 2010), cette catégorie ayant quadruplé depuis 1996¹¹.

L'augmentation des entrées a été particulièrement marquée entre 2010 et 2011 (+ 5.331), en raison d'une mise à exécution importante de jugements correctionnels (très certainement attribuable aux répercussions de l'affaire de Pornic), qui concernent principalement des peines de moins d'un an.

11 - Timbart O., 2011.

L'impact des comparutions immédiates, souvent dénoncées comme étant pourvoyeuses d'incarcération de courtes durées, mérite ici d'être présenté (Ministère de la Justice, DACG, 2012).

Le champ d'application de cette procédure rapide a en effet été élargi par la loi du 9 septembre 2002. Pourtant, force est de constater que le nombre de comparution immédiate ne cesse de diminuer, passant de 45.416 procédures en 2006 contre 36.282 procédures en 2011, soit une diminution de 14% entre 2010 et 2011. Les données statistiques restent fragiles. Elles permettent toutefois de conclure à une hausse du nombre de comparutions immédiates entre 2002 et 2005, c'est-à-dire suite à la loi de septembre 2002, suivie d'une période de stabilité entre 2005 et 2008, puis d'une baisse notable depuis 2009. Mais depuis 2004, la part des comparutions immédiates tend à diminuer tant dans le taux de réponse pénale apportées que dans le taux des poursuites. En 2010, les comparutions immédiates représentaient 7,1% des poursuites devant les juridictions.

Au regard des peines prononcées dans le cadre d'une comparution immédiate (hors contentieux routier), l'emprisonnement ferme en tout ou partie est prononcé dans 70% des condamnations prononcées moins de 10 jours après les faits. Ce taux est stable sur la période 1995-2010.

Toutefois, les durées de peine prononcées dans le cadre des comparutions immédiates ont évolué dans le sens d'une aggravation. Ainsi, les peines inférieures à un an représentaient 90% des peines fermes en 1995 contre seulement 76% en 2010. Dans le même temps, le taux de peines d'emprisonnement assorties d'un sursis total a augmenté, passant de 20 à 26%, tandis que le taux de peines alternatives a baissé, passant de 12 à 6%. Les peines d'emprisonnement fermes d'un an ou plus ont également augmenté sur la même période.

Au regard du profil des condamnés, la comparution immédiate apparaît comme le mode de poursuite privilégiée des infractions commises en état de récidive légale, avec une augmentation du taux de prononcé d'emprisonnement ferme d'un an ou plus. La loi instaurant les peines planchers a contribué à accentuer ce phénomène.

IV. La problématique des courtes peines d'emprisonnement

La multiplication des courtes peines est un des facteurs important de l'inflation carcérale, mais elles entraînent aussi une rotation importante des effectifs pris en charge et, corrélativement, alourdissent la gestion de la détention (procédures d'accueil et préparations à la sortie). Cette problématique est très significative en France.

Certains pays étrangers ont en effet choisi de proscrire le prononcé de courtes peines d'emprisonnement¹².

A. Les courtes peines à l'étranger

1. En Allemagne

Le droit allemand contient ainsi une disposition spécifique concernant les courtes peines qui limite la possibilité pour le juge de prononcer des peines inférieures à 6 mois d'emprisonnement. Selon l'article 47 (alinéa 1) du Code pénal allemand, « le tribunal ne prononce une peine d'emprisonnement inférieure à six mois que s'il existe des circonstances particulières concernant, soit l'infraction, soit la personnalité de l'auteur, qui rendent l'emprisonnement indispensable pour assurer la protection de

12 - La présentation des situations étrangères repose sur la contribution des magistrats de liaisons, en poste auprès des ambassades.

l'ordre public ou conférer à la peine un impact réel sur l'auteur de l'infraction ». Par ailleurs, une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à 1 an, doit, en principe, être assortie du sursis avec mise à l'épreuve (SME).

En 2010, les peines d'emprisonnement représentaient 19% des condamnations prononcées à l'égard des majeurs, mais elles étaient, dans 70% des cas, assorties d'un sursis avec mise à l'épreuve, de telle sorte que les condamnations à l'emprisonnement ferme ne représentaient que 5,5% du total des condamnations.

Le système de jours-amende¹³ est de ce fait la sanction pénale de loin la plus prononcée pour les délits par les tribunaux allemands (81% des condamnations en 2010).

Le taux de détention relativement faible (86/100 000 habitants) et la diminution de la population carcérale en Allemagne depuis 2006, peut en partie s'expliquer par les effets de cette législation, mais également par le faible recours des juridictions allemandes aux longues peines, ainsi que par le vieillissement de la population qui semble entraîner une diminution de la délinquance.

2. En Suisse

La Suisse a fait le choix elle aussi de supprimer les courtes peines d'emprisonnement (réforme de 2002, entrée en vigueur en 2007). Cette réforme a provoqué de profonds changements dans les peines prononcées depuis 2007. La peine privative de liberté, fortement dominante jusqu'en 2006, a été reléguée à l'arrière-plan, comme le voulait le législateur. Elles ne représentent plus que 10% des condamnations prononcées en Suisse, alors qu'elles s'élevaient à 62% en 2006. La peine pécuniaire (système équivalent à notre jour-amende) est devenue la peine la plus prononcée. Le travail d'intérêt général (TIG) a également pris sa place dans la « boîte à outils » des magistrats suisses.

Le but explicitement recherché par le législateur, à savoir le remplacement de peines privatives de liberté de courte durée considérées comme trop onéreuses, a été atteint rapidement. Cependant, à peine 5 ans après l'entrée en vigueur de cette réforme, et bien que les analyses statistiques aient montré que la révision des sanctions n'avait pas eu d'impact significatif sur la récidive, il est question de réintroduire les courtes peines d'emprisonnement dans un souci de plus grande sévérité face à la délinquance.

B. Les courtes peines en France

Malgré les évolutions législatives récentes, et notamment la consécration du caractère exceptionnel de la peine privative de liberté en matière correctionnelle, on constate encore la prééminence de la peine d'emprisonnement reste la peine .

Ainsi en 2010, 52% des délits ont donné lieu à une condamnation à une peine d'emprisonnement. L'emprisonnement ferme ou assorti d'un suris partiel représente 21% des peines prononcées (Ministère de la Justice, 2012).

Parmi ces peines privatives de liberté, les courtes peines sont particulièrement nombreuses. Il convient ici de préciser qu'en France, le seuil de 1 an, voire 2 ans, est généralement considéré comme le critère des courtes peines, par référence aux seuils retenus pour les aménagements de peine ab initio, c'est-à-dire prononcés immédiatement par la juridiction de jugement.

En 2010, 35,1% des détenus en France purgeaient une courte peine d'emprisonnement (inférieure à 1

13 - La juridiction doit fixer un nombre de jours-amende d'un montant déterminé (Art. 40 StGB : entre 5 et 360 jours-amende, d'un montant correspondant au revenu net par jour du condamné, compris entre 1 et 30 000 Euros). Il convient de souligner qu'en Allemagne, le non-paiement d'une amende prononcée par un tribunal conduit à l'incarcération « Ersatzfreiheitsstrafe », par décision du juge d'instance.

an) alors que la moyenne européenne était de 16,4%. La durée moyenne sous écrou en 2011 est de 9,8 mois et la durée moyenne de détention de 11,3 mois. En terme de flux, pour l'année 2011, 60,4% des condamnés en matière correctionnelle qui sont entrés en détention y sont restés moins de 6 mois et près de 84% moins d'un an¹⁴. Au 1er janvier 2012, 17,8% des personnes incarcérées étaient condamnées à une peine inférieure à 6 mois, 18,1% à une peine comprise entre 6 mois et 1 an, et 29,9% à une peine de 1 à 3 ans (Ministère de la Justice, Administration Pénitentiaire, 2012). La question de la gestion de ces condamnés à une courte peine n'est pas sans conséquence pour l'ensemble des personnels chargés de leur prise en charge.

En France, une politique d'aménagement des courtes peines est menée depuis plusieurs années (dispositions législatives, circulaires incitatives, mise en place des bureau d'exécution des peines à la sortie des audiences), avec une procédure d'examen systématique de la situation des personnes condamnées à une peine ne dépassant pas deux ans par le juge de l'application des peines avant mise à exécution de la condamnation. Cette procédure, prévue à l'article 723-15 du code de procédure pénale, ne concerne pas les condamnés pour lesquels un mandat de dépôt a été ordonné à l'audience ou qui sont déjà incarcérés. La procédure prévoit que le juge de l'application des peines est informé de l'existence de ces peines aménageables, et donc saisi, par le Ministère Public. Le caractère systématique de cette procédure d'aménagement concerne donc uniquement cette information et non la décision d'aménagement de peine.

En pratique, de nombreux dossiers ne sont pas transmis au juge d'application des peines, en raison de la nature des décisions (jugements contradictoires à signifier) et des moyens des services. De même, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) qui reçoivent ensuite les condamnés éligibles en vue de l'aménagement de leur peine, rencontrent des difficultés pratiques pour mettre effectivement en œuvre cette procédure. L'aménagement des courtes peines n'est pas systématique.

Cette politique se traduit néanmoins par une augmentation significative des aménagements de peine qui ont progressé de 46,5% entre janvier 2010 et janvier 2012 (Ministère de la Justice, Direction de l'Administration Pénitentiaire, Janvier 2012). Sur les douze derniers mois, les mesures d'aménagement de peine, hors libération conditionnelle, ont globalement augmenté de 13,5% avec un essor particulier du placement sous surveillance électronique. En ce qui concerne spécifiquement les courtes peines, il apparaît que les juges de l'application des peines aménagent en moyenne près de 75% des peines qui leur sont transmises selon la procédure de l'article 723-15 du code de procédure pénale (aménagement avant le début d'exécution).

Ces aménagements en masse sont également une nécessité au regard de la capacité actuelle des établissements pénitentiaires qui ne peuvent absorber la totalité des peines prononcées. En effet, au 1er décembre 2012, le parc pénitentiaire comptait 56.953 places opérationnelles pour 67.674 personnes détenues. De nombreux établissements pénitentiaires, et particulièrement les maisons d'arrêt, connaissent ainsi des densités carcérales supérieures à 100%, voire à 200%. Pour enrayer cette situation, le développement des aménagements des peines, et notamment des courtes peines, apparaît comme une nécessité. Un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires avait ainsi mesuré en 2009 que 82.500 peines exécutoires étaient en attente d'exécution, dont environ 95% étaient des peines inférieures ou égales à 2 ans et donc susceptibles d'aménagement¹⁵. Pour les peines mises à exécution, la part des condamnés écroués bénéficiant d'un aménagement de peine est ainsi de 19,9% au 1er décembre 2012 contre 18,6% au 1er décembre 2011¹⁶.

Le choix d'un aménagement quasi systématique, au regard des dispositions législatives, des courtes peines d'emprisonnement avant la mise à exécution, soulève toutefois plusieurs questions:

- 1 - Une lourdeur procédurale entraînant des délais d'exécution importants : dans certains tribunaux, notamment de la région parisienne, la peine est mise à exécution plusieurs mois, voire plus d'une

14 - Tournier P.V. (dir.), OPALE, 2012.

15 - Inspection Générale des Services judiciaires, 2009.

16 - Ministère de la Justice, Direction de l'Administration Pénitentiaire, Décembre 2012.

année après son prononcé. Le condamné est successivement rencontré par le SPIP puis par le JAP. Il peut faire appel d'un refus d'aménagement et la procédure se poursuit alors devant la Chambre de l'application des peines de la cour d'appel.

2 - Un effet pervers de renforcement : Les tribunaux correctionnels hésitent moins à prononcer des courtes peines d'emprisonnement, avec la quasi assurance qu'elles pourront faire l'objet d'un aménagement.

Sur ce point, on peut déplorer l'absence de lisibilité d'un système où les peines prononcées sont presque immédiatement transformées, ce qui peut être considérée comme portant atteinte à l'autorité de la chose jugée. Tout dépend ici de la conception des aménagements de peine, conçus soit de manière méritocratique, soit en tant que modalité d'exécution d'une peine privative de liberté présentant un caractère tout aussi contraignant.

3 - Le temps consacré par les services de l'exécution et de l'application des peines à cette procédure, au détriment du temps consacré au suivi des condamnés.

Afin de pallier cette lourdeur procédurale et de gagner du temps dans l'exécution, les textes ont incité les juges correctionnels à décider de l'aménagement dès le prononcé de la peine (aménagement *ab initio*). Les magistrats ont cependant des réticences à concevoir un aménagement de la peine dès son prononcé, pour des raisons de symbolique de la peine, de l'insuffisance d'éléments sur la personnalité et la situation du condamné dont ils disposent à ce moment-là, et en raison du manque de temps à l'audience. Les aménagements de peine *ab initio* restent donc peu nombreux.

Cet examen juridictionnel d'un aménagement de la peine avant mise à exécution est propre à la France et suscite parfois l'étonnement (à quoi bon prévoir un type de peine si, par la suite, c'est un autre type de peine qui est exécuté ?), voire les critiques (dénaturation de la peine décidée). Les autres législations prévoient en général, une mise à exécution de la peine ferme et l'octroi d'un aménagement en cours d'exécution. Plusieurs États prévoient la césure du procès pénal, avec une première audience statuant sur la culpabilité, et une seconde, sur la peine et ses modalités, dans le cadre d'une évaluation complète de la situation et de la personnalité du condamné.

V. L'efficacité de la prison

A. L'état des connaissances

1. Les études à l'étranger

Dans de nombreux pays, des études sont menées afin d'établir une corrélation entre la récidive et la durée du séjour en prison, ou de comparer les effets d'une peine d'emprisonnement et d'une peine en milieu ouvert. Deux méta-analyses de ces études ont été menées.

Selon une première méta-analyse réalisée en 1999 à partir de 50 études réalisées depuis 1958 portant sur 336.052 délinquants¹⁷, le fait d'avoir passé plus de temps en détention ou d'avoir purgé une peine carcérale plutôt qu'une sanction en milieu ouvert est associé à un taux légèrement supérieur de récidive (respectivement + 4% et + 2%). Il est à noter que les comparaisons sont effectuées entre des individus présentant autant que possible le même profil en termes de risques (le degré de risque est principalement calculé sur le passé judiciaire), afin de gommer au maximum le biais formé par le fait que les tribunaux incarcèrent et prévoient des durées plus longues de peine pour des délinquants endurcis, considérés comme présentant un risque de récidive plus élevé. L'incarcération aurait donc

17 - Gendreau, P. Goggin, C., Cullen, F. T., L'incidence de la prison sur le comportement criminel, Ottawa : Solliciteur général Canada, Recherche en Bref, vol 4, n°6, novembre 1999.

pour effet d'accroître légèrement la récidive. Il est observé une incidence plus négative de l'incarcération chez les délinquants à faible risque de récidive.

Dans une seconde recension de travaux existants, Killias, Villettaz et Zoder (2006)¹⁸ ont pour objectif de comparer l'effet sur la récidive des peines privatives de liberté (ex. : détention) et non privatives de liberté (ex. : probation). D'un côté, les auteurs regroupent toutes les sanctions où les personnes sous main de justice sont privées de leur liberté de mouvement, c'est-à-dire placées dans un environnement clos, peu importe qu'elles soient autorisées à quitter ces lieux durant le jour ou le week-end. De l'autre, ils rassemblent toutes les sanctions qui n'impliquent pas de privation de liberté, tels que la probation, le travail d'intérêt général ou la surveillance électronique.

La recension comprend l'ensemble des études évaluatives comparant l'impact des peines restrictives et non restrictives de liberté qui ont été publiées entre 1961 et 2002. En fonction de critères méthodologiques stricts, les auteurs ont retenu 23 études, dont trois portent sur des adolescents. Bon nombre des études ainsi sélectionnées montrent que les sanctions non privatives de liberté préviennent davantage la récidive que les peines restrictives de liberté. En effet, seulement 7 % des évaluations concluent que les peines privatives de liberté sont celles qui ont un plus grand impact sur la récidive. En revanche, 40 % des études recensées concluent à un impact plus grand des peines non restrictives de liberté. Par ailleurs, dans 51 % des cas, aucune différence significative n'a pu être observée, même si dans 14 % des cas, les résultats tendaient à favoriser légèrement les sanctions non privatives de liberté.

Les auteurs de ces études concluent qu'au regard de la faible incidence de la prison sur la récidive (une incidence légèrement négative), les prisons ne doivent pas être utilisées dans l'espoir de réduire la criminalité.

2. Les études en France

Deux grandes enquêtes ont été menées en France sur l'évaluation de la récidive¹⁹. Selon leurs résultats, les sortants de prison présentent un taux de récidive (nouvelle condamnation dans les 5 ans de la libération) plus élevé que les condamnés à une peine de sursis avec mise à l'épreuve : 72% versus 44%.

Afin de prendre en compte l'effet de la sélection opérée par les juridictions au moment du choix de la peine, ces recherches sont astreintes à comparer des profils de condamnés similaires en termes de passé pénal, nature de l'infraction commise, âge, situation face à l'emploi. L'écart, même s'il se resserre, existe encore et reste en défaveur de la prison.

Il n'y a en revanche pas de corrélation évidente entre le quantum de la peine prononcée et le taux de récidive (on constate cependant que le taux de récidive a tendance à augmenter avec la part de la peine prononcée effectivement exécutée en détention.)

Ainsi, en l'état actuel des connaissances, on peut affirmer que la sévérité, pour les peines prononcées comme pour l'application des peines, n'est pas un gage d'efficacité en termes de lutte contre la commission de nouvelles infractions. Les écarts de récidive constatés en faveur des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine ne s'expliquent pas uniquement par le mode de sélection effectué par les juges. La prison paraît bien avoir une efficacité moindre par rapport à des peines en milieu ouvert.

18 - Killias M., Villettaz P. Zoder I., The effects of custodial vs non custodial sentences on re-offending - a systematic review of the state of knowledge, Campbell systematic reviews, octobre 2006.

19 - Kensey A. Tournier P.V., 2005, Prisonniers du passé ? Cohorte des personnes condamnées, libérées en 1996-1997 : examen de leur casier judiciaire 5 ans après la levée d'écrou - Ministère de la Justice, DAP, Travaux et documents n°68, avril 2005, et Kensey A., Lombard F., Tournier P.V., 2006, Sanctions alternatives à l'emprisonnement et « récidive ». Observation suivie, sur 5 ans, de détenus condamnés en matière correctionnelle libérés, et de condamnés à des sanctions non carcérales (département du Nord). Ministère de la Justice, DAP, Travaux et documents n°70, 2006.

B. Le coût de la prison

Le prix d'une journée de détention varie selon le type d'établissement. Selon l'Administration pénitentiaire, une journée en centre de détention s'élève à 98 euros en 2011 en intégrant les budgets de fonctionnement ainsi que les charges de personnels. Pourraient par ailleurs être intégrés dans le coût de la prison, différents coûts induits comme les dépenses rendues nécessaires pour l'aide aux familles des détenus, les dépenses de santé liées aux troubles développés spécifiquement en détention.

Par comparaison, une journée en placement sous surveillance électronique s'élève à 10,43 euros, contre 31,32 euros pour le placement extérieur et 59,19 euros pour la semi-liberté.

L'évaluation de ces coûts varie selon les sources et selon les coûts pris en considération²⁰.

Malgré d'éventuels écarts, il apparaît que les peines alternatives présentent un coût moins élevé que la peine privative de liberté. La prise en compte de cette dimension purement économique pourrait inciter au développement des mesures alternatives, à condition que celles-ci se substituent réellement à des peines d'incarcération et ne s'y rajoutent pas.

Pourtant, en dehors des programmes de rénovation des établissements vétustes, la France s'est engagée ses dernières années dans plusieurs programmes successifs de construction de prison :

- *programme 13 000 dit programme Chalandon*, lancé en 1987 : 25 établissements mis en service de 1990 à 1992
- *programme 4 000, dit programme Méhaignerie*, initié en 1995 : 6 établissements entre 2003 et 2005
- *programme 13 200*, initié par la loi de programmation et d'orientation pour la justice de 2002
- *loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012* prévoyant la construction de 24 397 places de prison.

Ces programmes immobiliers conçus sous mode de partenariat public/privé pèsent durablement et lourdement sur le budget de la justice et ces investissements sont autant de moyens qui ne seront pas affectés au « milieu ouvert ».

Les préconisations du Conseil de l'Europe

Les recommandations du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale :

Principes de bases :

- considérer la privation de liberté comme sanction ou mesure de dernier recours
- envisager l'extension du parc pénitentiaire comme une mesure exceptionnelle
- prévoir un ensemble approprié de sanctions et mesures appliquées dans la communauté
- examiner l'opportunité de décriminaliser certains types de délits ou de les requalifier de façon à éviter qu'ils n'appellent des peines privatives de liberté
- conduire des analyses détaillées des principaux facteurs contribuant à la surpopulation carcérale
- fixer, pour les établissements pénitentiaires, une capacité maximale

²⁰ - Cour des Comptes, 2006 ; Warsmann, 2003.

Mesures recommandées pour réduire le recours à la prison :

- appliquer le principe d'opportunité des poursuites et développer les alternatives aux poursuites
- user le plus large possible des alternatives à la détention provisoire
- réduire le recours aux peines longues par abaissement ciblé de la longueur des peines pour certaines infractions
- remplacer les courtes peines par des sanctions et mesures appliquées dans la communauté
- prise en compte par les procureurs et juges des capacités carcérales
- rendre crédibles les peines alternatives
- réduire la durée effective de la peine purgée, par le recours notamment à la libération conditionnelle, considérée comme une des mesures la plus efficace.
- modifier l'unité de prononcé de la peine. (Le fait de contraindre les juges à prononcer les peines, non plus en années mais en mois, voire en jours ou en semaines, pourrait engendrer une diminution de la longueur des peines).

LES QUESTIONS SOULEVÉES

- Au vu notamment de l'état des connaissances sur l'efficacité de la prison en termes de prévention de la récidive, convient-il de réévaluer la place de l'incarcération dans la réponse pénale à la commission d'infraction, y compris en état de récidive ? Dans quels cas, cette sanction est-elle pertinente ?
- Est-il pertinent de renforcer le système d'aménagement systématique des courtes peine, ou d'envisager leur limitation, voire leur interdiction ?
- Quelles réponses apportées à la situation de surdensité des établissements pénitentiaires et à ses conséquences pour la dignité des personnes incarcérées et les conditions de travail des personnels ?

LES PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Rapports institutionnels

Aebi M., Aubusson de Cavarlay B., Stadnic N., *Entrées en prison et durée de détention, la diversité en Europe*, CESDIP, Questions pénales - mars 2007.

Aubsson B., Lalam N., Zamora P., *Les statistiques de la délinquance*, France, portail social édition 2002-2003, INSEE, 2003.

Benaouda A., Kensey A., 2008, *La récidive des condamnés à la perpétuité*, direction de l'administration pénitentiaire, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, 24, août 2008

Benaouda A., Kensey A., 2011, *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, direction de l'administration pénitentiaire, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, 36, mai 2011

Benaouda A., Kensey A., Lévy R., 2010, « *La récidive des premiers placés sous surveillance électronique* », direction de l'administration pénitentiaire, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, 33, mars 2010

Borvot Cohen-Seat N., *Rapport n°399 sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale en nouvelle lecture, de programmation relatif à l'exécution des peines*, Sénat, 22 février 2012

Cid J., *L'emprisonnement est-il criminogène ?* AJP n°9, Septembre 2011, p. 392 et s.

Ciotti E., *Rapport pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, juin 2011

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme., *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, La Documentation française, 2007

Conseil de l'Europe, *Annual penal statistics*, Space I, Survey 2010, March 2012

Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2006) 2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur les Règles pénitentiaires européennes, 11 janvier 2006

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation n°R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 septembre 1999

Cour des comptes, 2010, *Le service public pénitentiaire*, rapport public thématique, La Documentation française, Paris

Cour des comptes, 2006, *Garde et réinsertion : la gestion des prisons*, rapport public thématique, La Documentation française, Paris.

Delarre S., 2010, *Sur le réécrou : d'un usage du fichier national des détenus, 20 000 anciens écroués observés sur une période de trois ans* », Paris, direction de l'administration pénitentiaire, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, 34, 8 p.

Gendreau P., Goggin C., Cullen F., ... *Les effets des sanctions communautaires et de l'incarcération sur la récidive*, Chap 3 Compendium 2000, SCC, SPC, 2000

Groupe européen de recherches sur la justice pénale, *La Surpopulation pénitentiaire en Europe, de la détention avant jugement à la libération conditionnelle*, Bruylant, 1999.

Inspection Générale des services judiciaires, *Rapport sur l'évaluation du nombre de peines fermes en attente d'exécution*, Mars 2009.

Kensey A., *Dix ans d'évolution du nombre de personnes écrouées de 2000 à 2010*, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, 35, Octobre 2010

Kensey A., *Prison et récidive. Des peines de plus en plus longues : la société est-elle vraiment mieux protégée ?*, Armand Colin, 2007

Kensey A., Tournier P.V., *Surpeuplement carcéral et aménagement des courtes peines*, direction de l'Administration pénitentiaire/PMJ1, Concepts et méthodes n° 24, mars 2006.

Kensey A., Tournier P.V., *Prisonniers du passé ? Cohorte des personnes condamnées, libérées en 1996-1997 : examen de leur casier judiciaire 5 ans après la levée d'écrou (échantillon national aléatoire stratifié selon l'infraction)*, Paris, direction de l'administration pénitentiaire, coll. « Travaux & Documents », 68, 2005.

Kensey A., « *Durée effective des peines perpétuelles* », *Cahiers de démographie pénitentiaire*, DAP/ministère de la Justice, novembre 2005.

Kensley A., Tournier P.V., « *Sortants de prison : variabilité des risques de retour* », in Dossier « *Récidive : quelles réponses judiciaires ?* », *Actualité juridique. Pénal*, Octobre 2005, 10, 379-382.

Killias M., Villettaz P. Zoder I., *The effects of custodial vs non custodial sentences on re-offending - a systematic review of the state of knowledge*, Campbell systematic reviews, octobre 2006

Lasserre Capdeville J., « *Peines planchers : état des lieux cinq ans après* », *Actualité Juridique. Pénal*, Editions Dalloz, 7-8, juillet - août 2012, 398-401.

Le Goaziou V., Mucchielli L., *Les viols jugés en Cour d'assises : typologie et variations géographiques*, CES-DIP, Questions pénales, sept 2010.

Leturcq F., *Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007*, Infostat Justice n°118, Ministère de la Justice, Octobre 2012.

Ministère de la Justice, DACG, *La comparution immédiate, Eléments d'évaluation des pratiques mises en œuvre*, 2012.

Ministère de la Justice, *Annuaire statistique de la Justice*, Edition 2011-2012, Octobre 2012.

Ministère de la Justice, Direction de l'Administration Pénitentiaire, *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, Situation au 1er décembre 2012*, Décembre 2012.

Ministère de la Justice, Direction de l'Administration Pénitentiaire, *Les chiffres Clés de l'Administration Pénitentiaire au 1er Janvier 2012*, Janvier 2012.

Ministère de la Justice et des Libertés, *Étude d'impact, annexe au projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines*, 21 novembre 2011

Ministère de la Justice / DACG / Pôle d'évaluation des politiques pénales, « *Evaluation de la loi du 10 août 2007 sur les peines minimales d'emprisonnement* », mars 2010

Ministère de la Justice, *Les condamnations à de longues peines*, Infostat Justice mars 1994

Snacken S., « *Peut-on évaluer l'efficacité des mesures pénales en fonction de la durée de la sanction ?* », Actes du colloque « *L'exécution des décisions en matière pénale en Europe : du visible à l'invisible* », DAP-Ministère de la justice, 2009

Timbart O., *20 ans de condamnations pour crimes et délits*, Ministère de la Justice, Infostat Justice avril 2011

Tournier P., OPALE (Observatoire des Prisons et Autres Lieux d'Enfermement ou de restriction des libertés), *tableau de bord du 1er août 2012, CHS du XXe siècle*, 2012

Tournier P.V., *PSE est-ce que ça marche ?*, CHS, paris 1, Juillet 2010

Tournier P.V., *Prisons d'Europe, Prisons, état des lieux*, A.J.P. n°9, Septembre 2007, p. 168 et s.

Tournier P.V., 2005c, « *Peines d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ?* », in Dossier « *Récidive : quelles réponses judiciaires ?* », *AJ Pénal*, n°9, Septembre 2005, 315-317.

Tournier P.V., *Surpopulation des prisons et inflation carcérale, Des solutions distinctes pour des problèmes distincts ? Actes du Colloque « La prison, droit dans le mur ? »*, Bruxelles, 28 janvier 2005

Tubex H., Snacken S., *L'évolution des longues peines...aperçu international et analyse des causes*, *Déviante et sociétés*, 1995, vol.19, n°2, p.103-126

Warsmann J.L., *Rapport n°1953 sur la mise en application de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, Assemblée Nationale, 24 novembre 2004

Warsmann J.L., *Rapport n°2378 sur la mise en application de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, Assemblée Nationale, 15 juin 2005

Warsmann Jean-Luc, « *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison* », Rapport de mission parlementaire, avril 2003.