

Rendre effective la réinsertion des personnes détenues



Où en est-on de l'objectif de réinsertion des personnes détenues, inscrit dans la loi depuis 2009 ? Dans son avis* rendu en janvier 2019, le Cese pointe un certain nombre de réalités qui montrent que de profonds changements restent encore à réaliser pour l'atteindre. Présentation par Antoine Dulin, rapporteur de ce texte.*****

A la suite d'une saisine par le Premier ministre du Conseil économique, social et environnemental (Cese) de la question de la réinsertion des personnes détenues – une première dans l'histoire de l'institution sur un sujet qui a trait à la justice –, la « troisième chambre de la République » a voté, en présence de la garde des Sceaux, un avis, le 26 novembre 2019, intitulé « La réinsertion des personnes détenues, l'affaire de tous et de toutes ». Le Cese est interrogé sur la place accordée à cet objectif dans les missions des services pénitentiaires, l'évolution des moyens et des dispositifs mis à disposition, les conditions concrètes de sa réalisation, notamment dans les relations des services pénitentiaires avec les autres acteurs concernés. Le Cese avait, en 2006, consacré un avis aux conditions de la réinsertion socio-professionnelle des personnes détenues⁽¹⁾. Il avait alors souligné que la période de détention devait « être non seulement celle de la punition, mais aussi celle de la reconstruction ». Déjà, il rappelait que, depuis 1987, la loi assigne au service public pénitentiaire la mission de contribuer, avec d'autres acteurs publics et privés, à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées

par l'autorité judiciaire. Déjà, il s'inquiétait des retards pris dans la concrétisation de cet objectif. Déjà, il déplorait des conditions de détention indignes, une coordination trop hésitante avec les structures de l'accompagnement social, des fins de peines insuffisamment préparées.

Que s'est-il passé depuis 2006 ? D'un côté, la création du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) en 2007, puis l'adoption en 2009 de la loi pénitentiaire, traduisant en droit interne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), devaient marquer des progrès, en ligne avec les préconisations du Cese. La loi promettait, une nouvelle fois, de placer la réinsertion parmi les priorités de l'administration pénitentiaire : « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion et à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de

la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. » D'un autre côté, la population carcérale n'a cessé de croître. Alors que le parc pénitentiaire s'est fortement élargi depuis quinze ans au prétexte de répondre à l'obligation d'encellulement individuel, le niveau de 82 708 personnes écrouées, dont 70 818 personnes détenues, est aujourd'hui atteint. Cette situation entraîne une surpopulation dans un nombre important d'établissements, et d'abord dans les quartiers ou maisons d'arrêt où sont détenues les personnes prévenues ou condamnées à de courtes peines. Le taux d'occupation y est de 135 % en moyenne, mais il dépasse 200 % dans plus de dix établissements.

Les détenus souvent en situation de fragilité

Les atteintes à l'ensemble des droits fondamentaux qui contribuent à la dignité de la personne ne régressent malheureusement pas : plus de trente plaintes de personnes détenues dans des établissements insalubres, vétustes et surpeuplés sont actuellement pendantes devant la CEDH. Dix-sept condamnations pour « traitements inhumains ou dégradants » ont déjà été prononcées dans le passé. Les rapports, notamment ceux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, se suivent et constatent, année après année, les conséquences d'une culture sécuritaire qui ne cesse d'imposer de nouvelles contraintes.

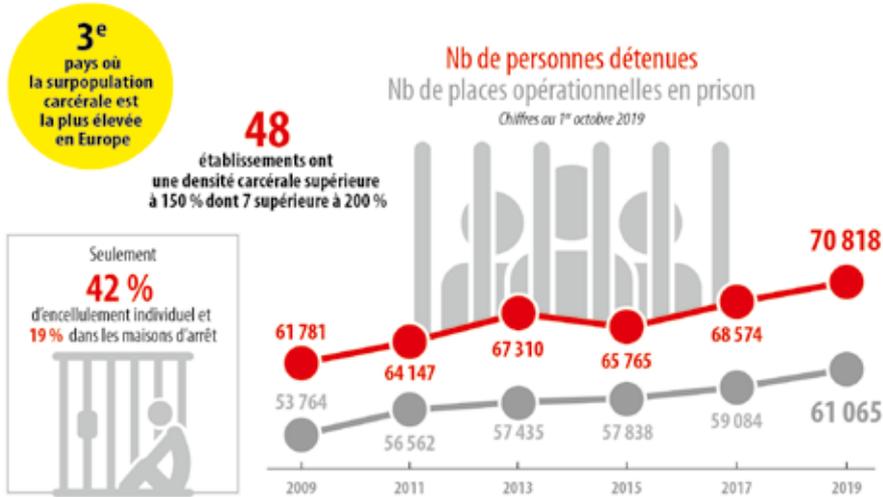
* « La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et de toutes » (voir www.lecese.fr/travaux-publies/la-reinsertion-des-personnes-detenu-es-l-affaire-de-tous-et-toutes).

** Conseil économique, social et environnemental.

*** A. Dulin est membre du Cese et a rédigé cet avis pour la section des Affaires sociales et de la santé.

(1) Avis présenté, pour la section des Affaires sociales et de la santé, par M. Donat Decisier (voir www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2006/2006_02_donat_decisier.pdf).

1. Surpopulation carcérale

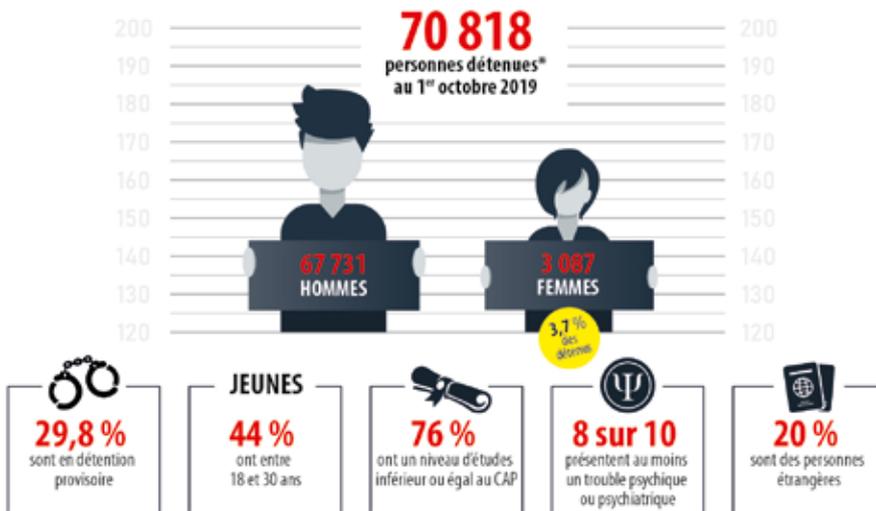


Sources (pour les trois infographies) : ministère de la Justice/Direction de l'administration pénitentiaire; Contrôleur général des lieux de privation de liberté; « Infostat justice »; enquêtes « Flash logement »; Observatoire international des prisons; Assemblée nationale (groupe de travail sur la détention); IGSJ-Igas-IGF (mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire).

Près de trente mille places nouvelles de prison ont été créées en vingt-cinq ans, sans aucun effet sur la réduction de la surpopulation carcérale.

2. Profil des personnes détenues

Les populations jeunes, défavorisées et en mauvaise santé surreprésentées dans les prisons



La population totale des personnes sous écrou est de 82 708. Parmi elles, 11 890 sont écrouées mais non détenues

La prison désocialise, déresponsabilise, crée de multiples ruptures ou exacerbe celles qui existaient déjà. En privant les personnes détenues de la possibilité de jouir de leurs droits fondamentaux, de leur capacité d'exercer un emploi et d'assumer leurs responsabilités, la détention contribue à la précarité.

La création de nouveaux établissements, à laquelle sont consacrées des sommes considérables, ne constitue pas la réponse à ce phénomène. Près de trente mille places nouvelles ont été créées en vingt-cinq ans, sans aucun effet sur la réduction de la surpopulation (voir infographie 1). L'état de surpopulation de certaines prisons françaises n'est pas digne du pays des droits de l'Homme. Le constat n'est pas

nouveau. Mais la condamnation infligée à la France, jeudi 30 janvier 2020, par la Cour européenne des droits de l'Homme, pour avoir soumis des détenus à des « traitements inhumains ou dégradants » et enfreint leur « droit à un recours effectif », contre cette maltraitance, sonne comme un nouveau et humiliant rappel à l'ordre. Après l'Italie, la Roumanie et la Hongrie, la CEDH presse la France de faire cesser

cette situation, et sa politique carcérale est de fait placée sous surveillance.

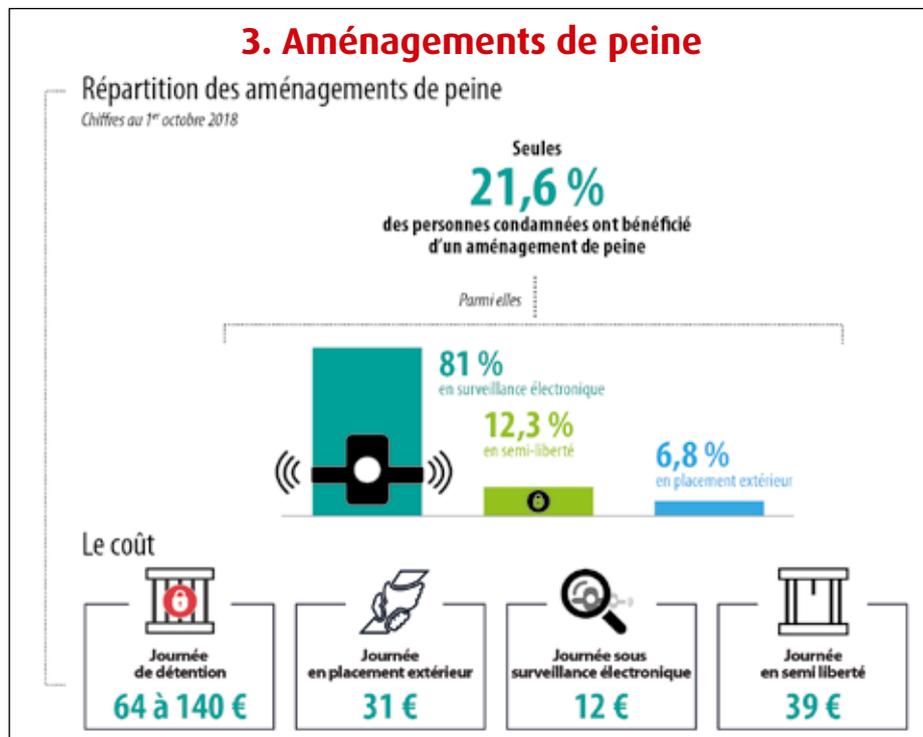
Les travaux du Cese l'ont bien montré : la politique menée depuis trente ans de construction de places de prison ne fonctionne pas car « plus on construit, plus on remplit ». C'est pourquoi il préconise notamment de fixer, pour enfin parvenir au respect du principe de l'encellulement individuel (qui date de plus de cent-cinquante ans), un objectif pluriannuel de réduction de la population carcérale et de le décliner en objectifs annuels, via la politique pénale. Le gouvernement devra rendre compte de sa réalisation au Parlement, dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances. Cet objectif national devra être décliné dans chaque ressort territorial de cour d'appel, en associant les magistrats (procureurs, juges des tribunaux correctionnels et cours d'assises, juges de l'application des peines et juges des libertés et de la détention), en lien avec l'administration pénitentiaire.

Un système encore trop axé sur la prison

Plus que jamais dans ce contexte, la prison désocialise, déresponsabilise, crée de multiples ruptures ou exacerbe celles qui existaient déjà. Les personnes détenues et anciennement détenues rencontrées pour la préparation de cet avis ont toutes connu un « choc carcéral » à l'entrée comme à la sortie de la prison. En les privant de la possibilité de jouir de leurs droits fondamentaux, de leur capacité d'exercer un emploi et d'assumer leurs responsabilités, la détention contribue à la précarité. La détention concerne une population qui, si elle n'est pas totalement homogène, cumule les difficultés sociales, un capital scolaire faible, une santé fragile (voir infographie 2). Plus de 40 % des personnes détenues ont moins de 30 ans, huit sur dix souffrent de troubles psychiques ou psychiatriques, selon une étude épidémiologique qui doit être reconduite dans les prochains mois. Trop souvent, la détention s'inscrit dans une « chaîne des exclusions » que les politiques publiques n'ont pas réussi à arrêter.

Les travaux n'ont pas traité des questions de prévention et des éléments qui peuvent conduire à commettre des actes de délinquance. La lutte contre la délinquance relève d'une politique de prévention et de sécurité publique. Constatant que les personnes sous main de justice ont souvent des parcours jalonnés de ruptures, il faut rappeler la nécessité d'un plus grand investissement, notamment dans les politiques de lutte contre la grande pauvreté et l'isolement social, contre les addictions, contre le

3. Aménagements de peine



ses références et ses choix budgétaires, reste centré sur la prison alors que d'autres mesures, moins onéreuses, permettent de sanctionner sans exclure. Ainsi, le Cese recommande le développement des peines alternatives, notamment la création de cinq-mille places en placement extérieur. A titre de comparaison, une journée en détention coûte entre soixante-quatre à cent-quarante euros par jour, un placement extérieur trente-et-un euros (voir infographie 3).

La réinsertion doit être un objectif transversal

Il faut se donner les moyens de mettre ces alternatives en œuvre dans de meilleures conditions financières et organisationnelles, par exemple en renforçant les moyens des services de probation et d'insertion et en sécurisant le financement des associations par des conventions pluriannuelles. Nous proposons à cet égard l'organisation de conférences de financeurs, au niveau de chaque juridiction, comme cela se fait dans le cadre des politiques d'autonomie et de dépendance.

Il faut enfin et surtout mettre fin aux ruptures, dans les situations administratives, dans la prise en charge des soins, dans l'hébergement, dans l'accès à l'insertion professionnelle et sociale. La réinsertion des personnes sous main de justice est l'affaire de tous et toutes. Les interventions doivent se préparer dès l'entrée en détention et être mieux coordonnées autour d'un objectif : mettre en place un accompagnement global afin qu'elles favorisent la réinsertion et luttent efficacement contre la récidive. Du renouvellement de document d'identité ou du titre de séjour, en passant par l'amélioration de l'accès aux soins et du renforcement du pouvoir d'agir et du pouvoir d'expression des personnes détenues, les préconisations du Cese sont nombreuses pour que la prison ne soit plus une machine à « désinsérer ». Par ce travail, le Cese veut contribuer à faire évoluer les mentalités, les pratiques... mais aussi le regard du citoyen et aboutir à un changement dans la manière d'agir, comme cela a déjà eu lieu dans les pays du nord de l'Europe. Davantage que la prison, c'est la réduction de la récidive qui protège la société : cela passe à la fois par un travail sur le passage à l'acte et sur la réinsertion. On oublie trop souvent que les gens qui entrent en prison... en sortent. ●

Il faut sortir d'un système qui, par ses références et ses choix budgétaires, reste centré sur la prison alors que d'autres mesures, moins onéreuses, permettent de sanctionner sans exclure.

décrochage scolaire, pour la protection de l'enfance ou encore pour la réduction du chômage. Le Cese a, sur ces questions, formulé un certain nombre de préconisations à destination des pouvoirs publics, qui sont trop souvent restées sans réponse⁽²⁾.

Il ne s'agit pas dans nos travaux de remettre en question le principe de la sanction, ni le rôle de la peine, lequel est très clairement défini dans le Code pénal dans son article 130-1 : « Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions : 1° De

sanctionner l'auteur de l'infraction ; 2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ». Mais la détention est une peine parmi d'autres, qui ne retire que la liberté d'aller et venir. Elle ne prive la personne ni de sa dignité ni de ses autres droits fondamentaux.

Les changements en profondeur restent encore à réaliser. La loi de programmation et de réforme pour la justice adoptée le 23 mars 2019 y répond encore trop partiellement. En effet, si la loi refonde le dispositif de sanction et l'échelle des peines, l'objectif est aussi de rendre effective l'incarcération dès lors que la peine de prison est retenue. La loi ne remet pas fondamentalement en cause la place de la prison. Elle s'accompagne d'ailleurs d'une nouvelle accélération de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. Contre les peines « automatiques », elle affiche l'objectif d'une plus grande adaptation de la sanction au profil de la personne. Mais elle ne donne pas à la justice les moyens et le temps d'une enquête de personnalité plus approfondie et, plus préoccupant encore, elle multiplie les procédures de jugement rapide.

Il faut donc sortir d'un système qui, par

(2) Voir notamment les avis : « Une école de la réussite pour tous », adopté le 12 mai 2015 (rapporteur : Marie-Aleth Gard) ; « Expérimentation "Territoires zéro chômage de longue durée : conditions de réussite", adopté le 10 novembre 2015 (rapporteur : Patrick Lenancker) ; « Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 », adopté le 26 juin 2019 (rapporteurs : Marie-Hélène Boidin-Dubrulle et Stéphane Junique) ; « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », adopté le 13 juin 2018 (rapporteur : Antoine Dulin) ; « Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes », adopté le 25 mars 2015 (rapporteur : Antoine Dulin) ; « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité », adopté le 28 juin 2017 (rapporteur : Jean-François Serres) ; « Les addictions au tabac et à l'alcool », adopté le 9 janvier 2019 (rapporteurs : Etienne Caniard et Marie-Josée Auge-Caumont).