



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis sur la proposition de loi
relative au traitement de la récidive des infractions pénales**

(Adopté par l'Assemblée Plénière le 20 janvier 2005)

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) a procédé, à son initiative, à un examen de la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales telle qu'adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale le 16 décembre 2004 et actuellement en cours de discussion au Parlement, en ce qu'elle concerne les droits de l'homme, et les libertés fondamentales.

La lutte contre la récidive constitue un objectif légitime, répondant à la préoccupation des citoyens, et participant à la sécurité des personnes et des biens, condition de l'exercice des libertés et des droits individuels.

La CNCDDH a, dans un précédent avis du 20 novembre 2003, exprimé son soutien à toutes les mesures qui permettent notamment de combattre la récidive des auteurs d'infractions sexuelles, et ainsi de protéger les victimes potentielles.

A titre liminaire, elle entend formuler quatre observations générales :

- La CNCDDH a, à plusieurs occasions, affirmé son attachement à un système procédural cohérent et stable, accessible aisément aux citoyens comme aux professionnels ; or elle relève que la proposition de loi en cours de discussion entend d'ores et déjà réformer certains textes très récents, comme, par exemple, des dispositions issues de la loi du 9 mars 2004, relatives à l'application des peines, qui viennent d'entrer en vigueur le 1er janvier 2005 (article 5 du texte) ; cette instabilité de notre procédure pénale et de notre droit pénal ne peut que rendre toujours plus difficile l'accès à la règle de droit, condition d'un procès équitable.
- La CNCDDH rappelle également que le principe de la stricte nécessité et de proportionnalité des peines, proclamé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et les textes internationaux, doit servir de référence au législateur.
- La CNCDDH déplore, par ailleurs, l'orientation du texte qui, dans plusieurs de ses dispositions (article 3, article 4) restreint les pouvoirs d'appréciation du juge, quant au choix de la peine et à ses modalités, alors que le principe de personnalisation de la peine a conduit, depuis longtemps, et notamment dans le nouveau code pénal, le législateur à renoncer à toute idée de systématisation, voire d'automatisme, de la sanction.

- La CNCDH rappelle enfin, dans le droit fil de ses travaux sur le sens de la peine et les droits de l'homme en prison, que l'une des priorités dans 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.

I) Titre I : Dispositions relatives à la récidive, à la réitération et au sursis

Si l'article 1, qui allonge la liste des délits assimilés, au regard de la récidive, et l'article 2, qui consacre légalement la notion de réitération, telle qu'admise par la doctrine, n'appellent pas d'observation particulière, l'article 3 suscite l'inquiétude de la CNCDH :

En subordonnant l'octroi du sursis avec mise à l'épreuve à des conditions prenant en compte le passé judiciaire du délinquant, le législateur interdirait le recours à une mesure qui constitue, dans nombre de situations qui le justifient, l'ultime moyen d'éviter l'emprisonnement ferme.

Par ailleurs, en distinguant du cas général de la récidive le cas particulier des récidivistes de crimes, et de délits de violences ou d'agressions sexuelles, la proposition ajouterait à la complexité inhérente au droit positif en cette matière, et le rendrait d'une application plus incertaine encore.

La CNCDH considère que cette disposition, qui conduirait, par son automatisme, à des incarcérations plus nombreuses, est contraire au principe d'individualisation des peines qui gouverne l'évolution de notre droit pénal moderne.

L'article 4 appelle les mêmes remarques : la recherche d'une mise à exécution effective des décisions de justice vaut quel que soit l'objet de celles-ci, mais le mécanisme élaboré par la proposition de loi, qui tend à provoquer la délivrance d'un titre d'incarcération dès le prononcé d'une peine d'emprisonnement (dans certains cas de récidive seulement) apparaît inutilement contraignant, et sans véritable portée. La CNCDH estime que c'est l'article 465 du code de procédure pénale dans son ensemble qui mériterait d'être modifié.

La CNCDH relève que l'article 5, qui réforme l'article 721 du code de procédure pénale, tel qu'il vient d'entrer en vigueur le 1er janvier 2005, restreint le crédit de réduction de peine des condamnés en état de récidive légale ; cette disposition, qui s'inscrit de manière cohérente dans une démarche d'aggravation des effets attachés à la récidive, apparaît inopportune : un condamné placé dans cette situation est appelé à subir, en principe, une peine plus longue, son accès à la libération conditionnelle se trouve déjà retardé (article 729 du code de procédure pénale), et la récidive n'est pas exclusive de la bonne conduite en prison, que récompense la réduction de peine.

II) Titre II : Dispositions relatives au placement sous surveillance électronique mobile

La CNCDH a déjà exprimé, dans une lettre du 5 décembre 1997, et un avis du 14 mai 1998, ses préoccupations concernant le placement des condamnés sous surveillance électronique, qui porte de manière inéluctable, atteinte à la liberté d'aller et venir, et au droit d'avoir une vie privée.

A juste titre, les textes en vigueur énoncent que la mise en oeuvre de ce procédé doit garantir le respect de la dignité, de l'intégrité et de la vie privée de la personne (article 723-8 du

code de procédure pénale).

Cependant, la CNCDH observe que, si la proposition de loi en discussion exprime le même souci, elle transforme totalement l'esprit de la mesure, en faisant d'une modalité d'exécution d'une peine d'emprisonnement (ou du contrôle judiciaire) une véritable peine complémentaire (qualifiée de "mesure de sûreté"), appelée à prendre effet au jour où la privation de liberté prend fin.

Si ce dispositif technique doit permettre effectivement la "localisation" de l'ancien condamné, il n'apparaît pas de nature à atteindre les autres objectifs, plus louables, mentionnés dans le texte (prévenir la récidive, favoriser la réinsertion).

La Commission exprime également sa vive inquiétude au regard :

- de la durée totale envisagée pour le placement sous surveillance (20 ans, 30 ans), qui apparaît excessive ;
- de son champ d'application, qui aboutit à stigmatiser de manière exceptionnelle le délinquant sexuel, étant relevé que l'article 227-24 du code pénal, figurant dans l'énumération de l'article 7, s'il définit une infraction de "mise en péril des mineurs", ne vise pas nécessairement une infraction de nature sexuelle ;
- de la perspective d'une application immédiate, prévue par l'article 16, aux personnes déjà définitivement condamnées, des dispositions relatives à ce "placement sous surveillance électronique mobile", qui est contraire au principe énoncé par l'article 112-2 (3°) du code pénal, selon lequel les lois relatives au régime d'exécution et d'application des peines ne sont applicables qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis postérieurement à leur entrée en vigueur, lorsqu'elles auraient pour résultat de rendre plus sévères les peines prononcées par la décision de condamnation ; l'article 16 de la proposition serait susceptible d'être censuré par le conseil constitutionnel.

La CNCDH considère qu'en l'état, cette nouvelle mesure n'est pas proportionnée aux buts poursuivis, constitue une grave atteinte à la dignité et à la vie privée des personnes, et ne saurait donc être adoptée.

III) Titre III : Dispositions relatives au suivi socio-judiciaire

L'article 14 a particulièrement retenu l'attention de la commission, qui, dans un avis du 20 novembre 2003, s'était déclarée hostile à la création du nouveau fichier des auteurs d'infractions sexuelles.

La CNCDH est d'avis que l'inscription dans ce fichier, finalement créé par la loi du 9 mars 2004 (article 706-53-1 et suivants du code de procédure pénale) des irresponsables pénaux, "quelle que soit la nature des infractions commises", conduirait à des amalgames et assimilations humainement insupportables, et stigmatiserait le malade mental comme un danger permanent pour l'ordre public en raison des risques de renouvellement de l'infraction : si, comme tout le monde l'admet, l'irresponsable pénal relève de la médecine, il n'a aucune place dans un fichier à vocation judiciaire, policière et administrative.

La CNCDH relève, en outre, qu'au delà de cette position de principe, la proposition de loi n'est pas exempte d'ambiguïté quant à l'autorité appelée à décider de l'inscription des irresponsables pénaux dans ce fichier.

En conclusion, la CNCDH est d'avis qu'il convient avant tout d'appliquer les textes existants, à commencer par les dispositions de la loi du 17 juin 1998 relatives au suivi socio-judiciaire, dont la mise en oeuvre se heurte à une dramatique pénurie de moyens.

Car si l'inexécution des condamnations discrédite le juge, l'inapplication des lois déconsidère l'Etat.