

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre  
la récidive des majeurs et des mineurs**

*(Texte finalisé le 19 juillet 2007, et adopté par l'Assemblée Plénière le 20 septembre 2007)*

***La Commission nationale consultative des droits de l'homme a pris connaissance de la note suivante de son Président en date du 19 juillet 2007, l'approuve, et lui donne force d'avis.***

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) n'a pas été saisie en amont par le gouvernement du projet de loi *renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, actuellement en discussion au Parlement, ce qui est regrettable dans la mesure où ce texte concerne les droits de l'homme et que les délais ne lui permettent plus de se prononcer par un avis adopté en assemblée plénière. Conformément à sa faculté d'auto-saisine, elle a cependant constitué un groupe de travail<sup>1</sup>, qui a considéré nécessaire de rappeler des principes qu'elle a déjà exprimés et de formuler quelques observations sur le projet de loi. Ces observations sont formulées alors même que certains membres ont exprimé leur approbation sur le projet de loi<sup>2</sup>.

2. A titre liminaire, les positions exprimées à plusieurs occasions dans les précédents travaux de la CNCDDH méritent d'être réaffirmées :

- La CNCDDH considère la lutte contre la récidive comme 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. A ce titre, les travaux de la *Commission d'analyse et de suivi de la récidive*, mise en place par le Garde des sceaux en 2005 et constituée d'experts dans ce domaine, mériteraient d'être rendus publics par le Gouvernement afin de garantir un débat public éclairé.
- La CNCDDH est attachée à un système pénal cohérent et stable, aisément accessible aux citoyens comme aux professionnels. Or, le projet de loi en cours de discussion entend d'ores et déjà réformer certains textes très récents sur lesquels aucun bilan n'a été fait, comme par exemple la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, des dispositions issues de la loi du 9 mars 2004 relatives à l'application des peines, entrées en vigueur le 1er janvier 2005, ou encore la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et qui pour certaines n'ont pas eu le temps d'être appliquées. 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.

---

<sup>1</sup> Ce groupe de travail, ouvert à tous les membres de la CNCDDH, a réuni deux sous-commissions compétentes (la sous-commission C « *Questions nationales* » et la sous-commission D « *Education et formation aux droits de l'homme. Droits de l'enfant, de la femme et de la famille* »)

<sup>2</sup> Lorsque référence est faite à des avis ou travaux adoptés en Assemblée plénière, la formulation « la CNCDDH » a été retenue, alors que « les membres de la CNCDDH » renvoie aux observations formulées par le comité de rédaction de cette note.

## **I. Sur l'instauration de peines minimales de privation de liberté**

3. Les membres de la CNCDH notent que le projet de loi n'instaure pas de peines automatiques. Toutefois, il restreint les pouvoirs d'appréciation du juge quant au choix de la peine et à ses modalités, alors que le principe d'individualisation de la peine a depuis longtemps, et notamment dans le nouveau code pénal, conduit le législateur à renoncer à toute idée de systématisation de la sanction.

4. Les membres de la CNCDH relèvent que les possibilités de dérogation aux peines minimales prévues sont très limitées, dans la mesure où la condition de « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion » sera difficile à démontrer. Ainsi, le caractère « exceptionnel » exigé est excessif et surtout la limitation aux « garanties d'insertion et de réinsertion » impossible à constater pratiquement<sup>3</sup>. La CNCDH rappelle 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, doivent servir de référence au législateur. Il conviendrait tout au moins, y compris en cas de seconde récidive, de laisser aux juges la possibilité de prendre en considération des conditions tenant à la personnalité du délinquant ou aux circonstances de l'infraction et prévoir -ce qui impose des moyens- que pour prononcer de telles peines une enquête de personnalité soit obligatoirement ordonnée.

5. A l'occasion de ses travaux sur le sens de la peine, les droits de l'homme dans la prison et les alternatives à l'incarcération, la CNCDH a en outre démontré 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. 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<sup>4</sup>. Il en est de même pour les aménagements de peine, notamment la libération conditionnelle.

## **II. Sur le renversement de l'excuse atténuante de minorité pour les mineurs de 16 à 18 ans**

6. Soucieux du respect du primat de l'éducatif sur le répressif, tel qu'exprimé à l'article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945 sur les mineurs et dans la Convention internationale sur les droits de l'enfant de 1989, les membres de la CNCDH constatent que, même si le projet de loi ne change pas les principes énoncés à l'article 2, la modification de son article 20-2 représente une présomption d'inapplicabilité des mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation. L'esprit de l'ordonnance de 1945, qui repose toujours, malgré les nombreuses modifications qu'elle a connues, sur la priorité donnée à l'éducatif et sur l'atténuation de responsabilité, semble ainsi être remis en cause dans le projet de loi, d'une part par l'instauration de peines minimales, d'autre part par le renversement de l'excuse de minorité pour les mineurs âgés de 16 à 18 ans.

7. Les membres de la CNCDH accueillent favorablement l'amendement voté par le Sénat selon lequel seules les sanctions pénales peuvent constituer le premier terme retenu pour la qualification de la récidive pour les mineurs. Pour autant, ils estiment excessives les strictes conditions de dérogation aux peines minimales prévues par la loi, le maintien de la nécessité de constater des garanties « exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion » étant, au vu du passé intrinsèquement limité du mineur, encore plus difficile à déterminer que pour les majeurs.

---

<sup>3</sup> Comme l'a relevé la Commission des Lois du Sénat, « le critère permettant à la juridiction de déroger aux peines minimales en cas de nouvelle récidive apparaît excessivement restrictive » (Sénat, Rapport n° 358, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, par M. François ZOCCHETTO, sénateur)

<sup>4</sup> Voir « Sanctionner dans le respect des droits de l'homme, volume II : Les alternatives à la détention », *Les Etudes de la CNCDH*, La Documentation Française, 2007.

8. Si les membres de la CNCDH notent que le principe de l'excuse atténuante de minorité n'est pas supprimé, il devient pour les mineurs âgés de 16 à 18 ans au moment des faits, en cas de seconde récidive, une exception au lieu d'un principe. En l'état actuel du droit, cette excuse atténuante de minorité peut être écartée par le juge, dans des conditions dès à présent élargies par la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance. Aux yeux des membres de la CNCDH, un tel renversement est contraire à l'esprit des textes internationaux selon lesquels un mineur de moins de 18 ans doit bénéficier d'une justice prenant en compte les spécificités de son âge et pour lequel la peine d'emprisonnement doit être l'exception. Alors même qu'il est démontré que la prison est un facteur aggravant de récidive, particulièrement pour les mineurs, les membres de la CNCDH considèrent que la France devrait s'abstenir de s'inscrire dans la tendance à l'œuvre dans quelques pays voisins qui ont sensiblement atténué l'excuse de minorité. Par ailleurs, les membres de la CNCDH rappellent que « l'intérêt supérieur de l'enfant » est une notion primordiale instituée par l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies et que ce projet de loi risque, dans bien des cas, de s'opposer à cette priorité. Ils rappellent également que le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 161364 du 22 septembre 1997, a reconnu l'application directe en droit interne de cet article de la Convention. Cette position a également été adoptée à plusieurs reprises en 2005 par la Cour de Cassation.

### III. Sur le renforcement de l'injonction de soins

9. Sur le plan des principes, l'autonomie de la volonté de la personne et l'inviolabilité du corps humain impliquent que le consentement libre et éclairé aux soins soit un droit fondamental. Le droit de refuser un traitement, qui en découle directement, est par conséquent mis à mal si des sanctions y sont liées. Comme l'a exprimé le Comité Consultatif National d'Ethique en 2006<sup>5</sup>, "le chantage au traitement dans le but d'éviter une récidive apparaît inacceptable sur le plan éthique dans la mesure notamment où il enfreint le principe de consentement libre et informé, c'est-à-dire la possibilité d'accepter ou de refuser en dehors de toute sanction."

10. Les membres de la CNCDH voient en outre une contradiction entre la systématisation de l'injonction de soins et le principe d'individualisation de la peine, en raison de la faible marge d'appréciation laissée au juge. A l'instar de la Commission des lois du Sénat, les membres estiment qu'il conviendrait de « rétablir la faculté du juge de l'application des peines de s'opposer à la suppression, motivée par un refus de soins, d'une réduction de peine supplémentaire ».

11. La CNCDH rappelle enfin que la mise en œuvre de la loi du 17 juin 1998 relative au suivi socio-judiciaire se heurte à une dramatique pénurie de moyens. Les citoyens sont inégaux devant l'application de la loi, la moitié des tribunaux ne disposant pas de médecin coordonnateur.

### Observations finales

12. L'impact de ce projet de loi sur l'augmentation certaine de la population carcérale a été largement exprimé. L'inflation carcérale reposera en outre essentiellement sur l'accroissement des peines pour les faits les moins graves, le quantum moyen des peines prononcées pour les crimes en état de récidive légale étant aujourd'hui supérieur aux peines minimales ainsi introduites. Cette tendance ne fera qu'accroître les atteintes aux droits de l'homme liées aux conditions pénitentiaires, pour lesquels la France a été condamnée à plusieurs reprises par diverses instances internationales.

13. Enfin, la CNCDH estime qu'il conviendrait de répondre aux besoins matériels et humains avant de légiférer une nouvelle fois. De cela dépendent la crédibilité et l'efficacité de la justice. Car, comme l'a écrit la CNCDH dans son avis du 20 janvier 2005, « si l'inexécution des condamnations discrédite le juge, l'inapplication des lois déconsidère l'Etat ».

\*\*\*\*\*

(Résultat du vote en Assemblée plénière - pour : 56 voix ; contre : 5 ; abstention : 0)

---

<sup>5</sup> Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, Avis n°94, *La Santé et la Médecine en Prison*, 2006.