



Alain Dru et Danièle Jourdain-Menninger,  
membres de la commission Affaires sociales et santé du CESE.

## Comment repenser le sens de la peine ?

En septembre 2023, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) publiait un avis intitulé *Le sens de la peine*. Ses rapporteurs, Alain Dru et Danièle Jourdain-Menninger, membres de la commission Affaires sociales et santé, reviennent sur les conclusions de cette publication.

**Union Sociale : Pourquoi se saisir de la question du sens de la peine maintenant ?**

**Danièle Jourdain-Menninger :** Ce nouvel avis revient sur un travail antérieur, mené en 2019 sur la question de la réinsertion des détenus. Cet avis alertait sur la situation insupportable dans les prisons et sur l'insuffisance des moyens alloués à la réinsertion des détenus. Notre idée aujourd'hui était d'aller plus loin pour comprendre les motivations d'un jugement et pour expliquer son sens aux victimes, aux personnes condamnées et à la société en général. On se demande ce que l'on attend de la peine, et en particulier de la peine de prison.

**Alain Dru :** Le CESE représente la société, qui est de moins en moins présente au sein du système judiciaire. Or, la justice est rendue au nom du peuple français. Il nous semble donc important de nous intéresser à ces sujets. D'autant qu'actuellement, il existe un *hiatus* entre un Code pénal qui stipule que la prison est la peine de dernier recours et une réalité où, malgré un gros travail sur les peines alternatives, elle reste la peine par défaut. Nous voulions comprendre les freins.

**Union Sociale : Quelle a été votre démarche pour rédiger cet avis ?**

**Alain Dru :** Nous nous sommes concentrés sur la justice du quotidien : celle

du flux judiciaire classique, des comparutions immédiates, des maisons d'arrêt, de la réalité de la détention et de la surpopulation pénale. Nous sommes allés à la rencontre de ses acteurs.

**Danièle Jourdain-Menninger :** L'idée était de comprendre les affaires que traitent les magistrats au jour le jour et d'expliquer le fonctionnement de la justice, du fait divers à la mise en accusation et au jugement. Savez-vous qu'en 11 ans, nous avons recensé la création de 3600 nouvelles infractions pénales, qui peuvent pour la majeure partie d'entre elles déboucher sur une peine de prison ? On pénalise de plus en plus

les comportements. Qu'est-ce que cela dit de notre pratique et de notre vision de la justice ?

**Union Sociale : Vous interrogez en particulier le sens des peines de prison, qui représentent environ 50 % des condamnations et sont encore souvent suivies de récidives...**

**Alain Dru :** Les enquêtes récentes d'Emmaüs et du Secours Catholique montrent que les personnes allant en prison sont en majorité des hommes jeunes, généralement précaires, marginaux et non diplômés. La chaîne pénale reproduit et renforce ces inégalités, donnant peu de chance à la réinsertion. Avec la surpopulation des maisons d'arrêt, les conditions de détention sont indignes. Le temps d'incarcération est une période de désocialisation durant lequel les détenus perdent leur logement, leur travail, éventuellement le lien avec leurs proches, parfois leur santé, y compris mentale. Alors que la prison devrait être un moment de réflexion sur l'acte commis et de préparation à la sortie et à l'insertion, ce n'est pas du tout le cas.

**Danièle Jourdain-Menninger :** En prison, le revenu moyen d'un détenu est de 50 euros par mois. On entre pauvre en prison et on en sort encore plus pauvre et plus précaire ! En l'absence de moyens pour accompagner la sortie, cela ouvre la voie à la récidive : 40 % des personnes condamnées en 2019 sont en état de récidive ou de réitération selon l'INSEE. Alors que la législation prévoit des places de travaux d'intérêt général (TIG) et de formation, les juges condamnent à l'incarcération parce que c'est plus simple à mettre en œuvre. Dans ces conditions, quel sens ont ces sanctions ? Une question d'autant plus pertinente que le coût moyen pour la société d'une journée de détention serait de 119 euros, contre 12 euros pour un placement sous surveillance électronique, 39 euros pour un placement extérieur et 80 euros pour une semi-liberté.

**Union Sociale : Pourquoi ces peines alternatives, qui représentaient 14 % des condamnations en 2022, ne sont-elles pas plus mises en œuvre ?**

**Alain Dru :** En 2018, le ministère de la Justice créait l'agence ATIGIP qui travaille sur l'insertion professionnelle, la formation et le travail d'intérêt général (TIG) pour les détenus. La justice française développe ces outils, mais en parallèle, il n'y a jamais eu aussi peu de personnes condamnées à ce type de peines ! En réalité, les magistrats ont des difficultés à organiser un TIG : au vu des moyens alloués à la justice, la procédure demande un travail trop important suite à l'audience. Une peine de prison est beaucoup plus simple à mettre en place ! De la même façon, avec un taux de remplissage des maisons d'arrêt de 140 %, sans surveillants, ni travailleurs sociaux, ni conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) supplémentaires, il est impossible de mettre en œuvre des aménagements de peine dans de bonnes conditions. Les détenus voient parfois seulement une fois leur conseiller avant leur sortie. Ainsi, la prison déstabilise, déshumanise et reste improductive en l'absence de moyens pour préparer à la sortie.

**Danièle Jourdain-Menninger :** C'est là où la peine de prison n'a pas de sens. Il faut prendre le temps de réfléchir au pourquoi et au comment des peines et des condamnations. Le choix des sanctions doit être examiné : il y a un travail à mener au niveau sociétal pour une meilleure compréhension de la peine, de la justice pénale et de ses principes. De prime abord, 67 % des Français trouvent que la justice n'est pas assez sévère. Mais lorsqu'ils saisissent les enjeux et qu'on les associe à la réflexion, ils dépassent les discours formatés. Cette meilleure compréhens-



© Françoise Stijepovic

**« Nous souhaitons pointer le fait que la justice ne prend pas le temps de la compréhension et de l'analyse en profondeur des situations. »**

sion profiterait également aux personnes condamnées et aux victimes, qui bien souvent ne comprennent pas les décisions prises par les magistrats. Mais cela demande du temps et des moyens humains.

**Union Sociale : Pour autant, l'idée n'est pas de ne plus condamner à la prison ?**

**Danièle Jourdain-Menninger :** Non, bien sûr ! Notre avis s'intéresse à la situation des 81 maisons d'arrêt françaises qui accueillent 74 513 détenus, pour 60 666 places. Parmi eux, il y a d'une part les prévenus en attente de leur procès, placés en détention provisoire, qui représentent un quart des détenus, et d'autre part les détenus condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans, qui en représentent un tiers. Certaines infractions justifient l'incarcération, d'autres pourraient être sanctionnées différemment. ▷

## Qui sont-ils ?

Vice-présidente de la Commission Affaires sociales et santé du CESE, **Danièle Jourdain-Menninger** a été durant son parcours professionnel Inspectrice générale des affaires sociales. Également présidente de la commission Santé de l'Uniopss, elle la représente au CESE au sein du groupe des Associations.

Chef de service éducatif Protection judiciaire de la jeunesse à la retraite, **Alain Dru** poursuit son engagement au sein du groupe CGT du CESE. Membre de la Commission Affaires sociales et Santé, il a déjà co-rapporté plusieurs avis du CESE. Il est enfin, commissaire à la CNIL, représentant le CESE.



© Françoise Stjepovic

**« Il faut se rendre compte que la population française est passée de 40 à 65 millions en un siècle, or nous avons toujours le même nombre de magistrats. Cela ne peut pas fonctionner ! »**

▷ **Alain Dru** : Nous souhaitons pointer le fait que la justice ne prend pas le temps de la compréhension et de l'analyse en profondeur des situations. Parmi les 40 % de multirécidivistes détenus, beaucoup le sont pour des faits relativement peu graves : par exemple, pour des vols de gasoil qui résultent d'un besoin lié à leur survie. Ces personnes écopent de condamnations à de la prison ferme pour un temps court qui ne permet pas d'accompagnement. Le tout, sans que la justice ne puisse prendre le temps de faire une enquête de personnalité, d'analyser les raisons qui ont mené la personne à commettre ce délit ou d'examiner si une peine alternative est possible. Il n'y a pas d'individualisation de la peine ni de réflexion de long terme. Redonner du sens à la peine implique de se poser, avant le jugement, la question des conséquences de cette peine : quelle est la sanction la plus efficace pour lutter contre la récidive et permettre la réinsertion ? Si l'accusé a un emploi, le mieux pour la société et pour son avenir à lui et à sa famille est peut-être de faire en sorte qu'il le conserve : il faut au moins y réfléchir.

**Union Sociale : Mais alors comment faire autrement ?**

**Danièle Jourdain-Menninger** : Alors que l'incarcération devrait être le dernier recours, plus du quart des détenus sont emprisonnés en attente de jugement, parfois pour de simples questions de procédure. La comparution immédiate, procédure rapide qui permet normalement au procureur de faire juger une personne tout de suite après sa garde à vue afin d'éviter une trop longue détention provisoire, ne permet pas vraiment l'individualisation de la peine et son explication. Pour y parvenir, il faudrait que les professionnels aient moins de dossiers et plus de temps à y consacrer. Il faut se rendre compte que la population française est passée de 40 à 65 millions en un siècle, or nous avons toujours le même nombre de magistrats. Cela ne peut pas fonctionner !

**Alain Dru** : Avec 11 juges pour 100 000 habitants, la France est loin de la moyenne de 17 du reste des pays du Conseil de l'Europe. Et ce n'est pas l'annonce de la création de 1 220 postes qui va suffire à rattraper le retard. Il manque actuellement des magistrats, des procureurs, des greffiers, mais aussi des experts en psychiatrie, des CPIP, des traducteurs...

**Union Sociale : C'est donc une question de moyens ?**

**Danièle Jourdain-Menninger** : En partie, oui. Des moyens importants ont été alloués récemment à la justice, mais ils restent insuffisants : il faudrait 4 000 greffiers de plus, alors que seulement 191 postes sont prévus. Le budget de 4,5 milliards d'euros dégagé pour la construction de 15 000 places de prison supplémentaires ne résoudra rien. Cela va renforcer le nombre de condamnations à la prison, sans pour autant limiter la surpopulation ni offrir des conditions de détention dignes ou un accompagnement à la réinsertion aux personnes incarcérées ! Ces moyens pourraient être réorientés vers l'accompagnement par

les CPIP ou les associations, ce qui permettrait de diviser par deux le risque de récidive. En parallèle, si l'on parvient à réguler la population carcérale et à rester à 100 % de taux de remplissage, les conditions d'accompagnement pourraient vraiment être mises en œuvre.

**Alain Dru** : Les moyens financiers et humains sont essentiels, mais l'évaluation des politiques publiques menées est un préalable incontournable. Nous devons évaluer les effets économiques et sociaux de nos politiques pénales et faire réaliser un bilan des réformes de la procédure ou des 3 600 infractions pénales nouvelles ayant émergé ces onze dernières années. Sans analyse de l'existant, comment savoir ce qui a du sens ?

**Union Sociale : Dans votre avis, vous identifiez trois grandes priorités : la meilleure compréhension des peines, l'individualisation de la peine et l'amélioration de la dignité de la peine. Êtes-vous optimistes sur l'émergence de ces réflexions dans le débat public et sur la diffusion de vos 19 préconisations ?**

**Alain Dru** : Cela fait très longtemps que les rapports s'empilent sur ce sujet. Nous n'inventons rien, mais nos conclusions sont partagées par de nombreuses instances et associations. Ensemble, nous devons faire entrer ces questions dans le débat public.

**Danièle Jourdain-Menninger** : Nous avons des contacts avec des parlementaires, la Défenseure des droits, la Contrôleure générale des lieux privatifs de liberté, des médias... C'est un travail de longue haleine qui va nécessiter de sensibiliser le monde politique, les citoyens, et les jeunes !

**Propos recueillis par Juliette Cottin**