



CENTRE D'HISTOIRE SOCIALE DU XXe siècle, UMR CNRS 8058
Pôle « Enfermements, Justice et Libertés dans les sociétés contemporaines »

Sanctionner sans emprisonner

Naissance de la contrainte pénale

Archives
Volume 1

Pierre V. Tournier

17 Juillet 2014

Pierre V. Tournier, Centre d'histoire sociale du XXe siècle 43, rue Guy Môquet 75017 PARIS,
pierre-victor.tournier@wanadoo.fr ; <http://pierre-victortournier.blogspot.com/> ;
<https://twitter.com/PierreVTournier>

Sommaire

Note introductive.....	5
Chronologie	7
Bibliographie.....	17
2006	23
1 - Réformes pénales : Deux ou trois choses que j'attends d'elles (1 ^{er} juillet 2006).....	25
2011	39
2 - Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions la contrainte pénale communautaire », (21 novembre 2011).....	41
3 - Réformes pénales : Deux ou trois choses que j'attends d'elles, 5 ans après (17 décembre 2011).....	45
2012	51
4 - Appel du 1 ^{er} juin 2012, « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des peines « la contrainte pénale communautaire » (CPC).....	53
5 - Probation, contrainte pénale communautaire : le sens des mots (3 septembre 2012)...	59
2013	63
6 - Prévenir la récidive ? Commencer par appliquer les recommandations qui font consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe sur les mesures et sanctions pénales (15 février 2013).....	65
7 - Les recommandations du jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive : mon point de vue (28 février 2013).....	75
8 - La contrainte pénale communautaire. Créer une sanction non carcérale qui ne sera pas un sursis à exécution d'une sanction carcérale (1 ^{er} mars 2013).....	79
9 - Appel du 23 avril 2013 « Pour une réforme progressiste de la justice pénale. Il n'est plus temps de consulter, il est grand temps d'agir ».....	91
10 - La Politique pénale du Conseil de l'Europe. De la prison en première ligne à la prison comme alternative de dernier recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté ? (3 juin 2013).....	95
11 - La probation pour les nuls : Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la probation sans jamais oser le demander, ni à Christiane Taubira, ni à Manuel Valls (20 août 2013).....	105
12 - Ce que nous voudrions entendre dans le débat public sur la contrainte pénale (17 septembre 2013).....	109
13 - Lettre ouverte à Mme la Garde des Sceaux : Pour observer les délinquances, les réponses pénales et leur efficacité, il faut renforcer l'ONDRP (18 septembre 2013).....	111
14 - 10 ^{ème} Anniversaire de la loi « Taubira » sur la contrainte pénale, 1 ^{er} juin 2025 (17 décembre 2013).....	117

2014	119
15 - Le rôle de la communauté dans l'application des peines. Quelques remarques à la suite de l'intervention de Dominique Raimbourg au colloque sur la justice restaurative (26 mai 2014).....	121
16 - Fonctions de la sanction pénale et responsabilité. De l'article 1 ^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 à l'article 1 ^{er} de la loi relative à l'individualisation des peines et tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales (17 juillet 2014).....	127
Actualisation des données	135
17 - Condamnations prononcées en 2012 pour crimes, délits et contraventions de 5 ^{ème} classe.....	137
18 - Situation de la population sous écrou et de la population détenue au 1 ^{er} juin 2014	139
19 - Etat de la surpopulation carcérale au 1 ^{er} juin 2014 (France entière) par type d'établissement – ou quartier	143
20 - Evolution de la population sous écrou (2007-2014).....	145
21 – Evolution de la population détenue (2007-2014).....	149
22 – Evolution du nombre de détenus en surnombre (2004-2014).....	153

Note introductive

Suite à l'accord conclu en commission mixte paritaire, le 8 juillet 2014, le projet de loi relatif à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a été adopté par l'Assemblée nationale le 16 juillet et par le Sénat le 17 juillet. Ainsi 8 années se seront écoulées depuis la publication de notre texte du 1^{er} juillet 2006 intitulé « *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elles* »¹, dans lequel nous préconisions la création d'une nouvelle peine de probation, inspirée de la probation « à l'anglaise », peine qui « *pourrait remplacer le sursis simple, le sursis avec mise à l'épreuve, le TIG peine principale...* ».

Cette sanction que nous nous proposons d'appeler « contrainte pénale communautaire » dans un texte publié en novembre 2011², est donc instituée dans l'article 8 du texte adopté, sous le nom retenu de « contrainte pénale » :

« *Art. 131-4-1. – Lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans et les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu, la juridiction peut prononcer la peine de contrainte pénale.*

« *La contrainte pénale emporte pour le condamné l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines, pendant une durée comprise entre six mois et cinq ans et qui est fixée par la juridiction, à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions particulières destinées à prévenir la récidive en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société* » [...].

« *Dans les deux ans suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement étudiant la possibilité de sanctionner certains délits d'une contrainte pénale à titre de peine principale, en supprimant la peine d'emprisonnement encourue, et évaluant les effets possibles d'une telle évolution sur les condamnations prononcées ainsi que ses conséquences sur la procédure pénale.* »

La distance est grande entre le projet que nous avons défendu dans les nombreux textes que nous avons regroupés dans le présent document et ce qui vient d'être voté par le Parlement. Il suffit, pour s'en convaincre de reprendre les 3 derniers points de notre article paru dans *Arpenter le Champ pénal*, en novembre 2011, et repris dans l'appel du 1^{er} juin 2012 :

« 7. La création de cette nouvelle sanction permettrait d'abandonner les sursis simples, les sursis avec mise à l'épreuve, le TIG peine principale, le jour-amende, la dispense de peine... De ce fait, la *contrainte pénale communautaire* pourrait, à terme, représenter 50 % des sanctions prononcées en matière de délit et ainsi détrôner les sanctions privatives de liberté, fermes (20 % aujourd'hui).

8. La *contrainte pénale communautaire* pourrait, naturellement, être adaptée aux mineurs.

¹ Tournier P.V., *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elles*, Publication de *DES Maintenant en Europe*, 1^{er} juillet 2006, 15 p.

² Tournier P.V., « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions la contrainte pénale communautaire », *Arpenter le Champ pénal*, n° 250, 21 nov. 2011.

9. Enfin, un grand nombre d'infractions actuellement susceptibles d'être sanctionnées par une sanction privative de liberté devraient être sanctionnées, au maximum, par *la contrainte pénale communautaire*. Cela deviendrait la sanction de référence. D'une certaine manière, la prison deviendrait la sanction alternative... à *la contrainte pénale communautaire*. »

Constater cet écart ne représente en rien une critique frontale des choix faits par le Gouvernement et des décisions prises par la Commission mixte paritaire. Nous y reviendrons en détail, en examinant le long processus qui a amené à ce résultat, ainsi que le rôle des principaux acteurs³.

En attendant de plus amples développements, objet de notre prochain ouvrage à paraître en 2015, nous laisserons la conclusion, provisoire, à Franck Johannes, journaliste au quotidien *Le Monde* (9/7/14)⁴ : « *Au total, ce texte de compromis pose les bases d'une nouvelle peine, la contrainte pénale, qu'il faudra nécessairement aménager dans les prochaines années. Ce n'est qu'un pas en avant, sans doute insuffisant, et dont le sort dépend de la façon dont les magistrats vont s'en saisir. Mais il traduit un réel changement de philosophie, car il existe désormais trois types de sanctions pénales pour les délits : la prison, la probation [la contrainte pénale], et l'amende* »⁵.

Franck Johannes rejoint ce qu'Antoine Garapon a pu dire, le 14 mai 2014, devant la Commission des Lois du Sénat : « *Ce projet de loi fait rupture, mais ne va pas intellectuellement jusqu'au bout de ses propositions. [Il] consacre d'abord une rupture symbolique en substituant à l'idée de peine comme souffrance celle de la peine comme contrainte. Plus qu'un tournant sémantique, c'est un tournant conceptuel* ».

³ On pourra déjà se reporter au premier travail universitaire réalisé sur le sujet : Fages J., *La peine de contrainte pénale*, Mémoire de Master 2 droit de la sanction pénale et de l'exécution des peines, Université de Montpellier 1, juin 2014, 148 p.

⁴ Franck Johannes, « Un texte de compromis sur la réforme pénale sauve la peine de probation », *Le Monde*, 9 juillet 2014.

⁵ Avant promulgation, il est probable que le Conseil constitutionnel sera saisi par l'opposition.

Chronologie

Etape 1 – Au Conseil de l'Europe

19 octobre 1992 - Adoption par le comité des ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe de la recommandation sur les *Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*⁶.

30 septembre 1999 - Adoption par le comité des ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe de la recommandation sur *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*⁷.

29 novembre 2000 - Adoption par le comité des ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe de la recommandation sur *l'Amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*⁸.

Création d'un volet SPACE 2 de la Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe (créée en 1983), consacré aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté prononcées (données de 1997)⁹.

24 septembre 2003 - Adoption par le comité des ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe de la recommandation sur *la libération conditionnelle*¹⁰.

20 janvier 2010 - Adoption par le comité des ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe de la recommandation sur les règles relatives à la probation¹¹.

Etape 2 – Proposition de créer une nouvelle peine de probation en France

1^{er} juillet 2006 - Publication du texte de Pierre V. Tournier *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elles*,¹² en vue de la réunion publique du 7 octobre 2006 organisée par DES

⁶ Conseil de l'Europe, *Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, Recommandation n° R (92) 16 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 19 octobre 1992 et exposés des motifs, coll. « Références juridiques », 1994, 74 p.

⁷ Conseil de l'Europe, *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, Recommandation Rec (1999) 22, adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1999 et rapport élaboré avec l'assistance de Kuhn A., Tournier P.V. et Walmsley R., coll. « Références juridiques », 2000, 212 p.

⁸ Conseil de l'Europe, *Amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, Recommandation Rec (2000) 22 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 29 novembre 2000 et rapport, coll. « Références juridiques », 2002, 98 p.

⁹ Tournier P.V., Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe (SPACE 2) : sanctions et mesures appliquées dans la communauté – SMC - prononcées en 1997, nouveau questionnaire, version définitive, Conseil de l'Europe, Conseil de coopération pénologique, PC-CP (2000) 13, 2000, 33 p.

¹⁰ Conseil de l'Europe, *La libération conditionnelle*, Recommandation Rec (2003) 22, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 24 septembre 2003.

Tubex H., Tournier P.V., *Etude sur la libération conditionnelle dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, analyse des réponses au questionnaire général*, Conseil de coopération pénologique, PC-CP (2000) 24, 26 diffusion restreinte.

¹¹ Conseil de l'Europe, *Les règles européennes relatives à la probation*, recommandation CM/Rec (2010) 1, adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010.

Maintenant en Europe. Pierre V. Tournier propose la création d'une nouvelle peine de probation qui « se définirait sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme, épée de Damoclès, mais par un temps de probation vécu dans la communauté. [...] Cette nouvelle peine pourrait remplacer le sursis simple, le sursis avec mise à l'épreuve, le TIG peine principale [...] ». Ce rapport est mis en ligne sur le site de la commission « Justice » des Verts.

7 octobre 2006 - « Réformes pénales à l'aune des recommandations du Conseil de l'Europe », tel est le thème du débat public organisé à Paris, par DES Maintenant en Europe, sous la présidence de Catherine Lalumière, présidente de la Maison de l'Europe, ancienne secrétaire générale du Conseil de l'Europe à l'occasion du XXVe anniversaire de l'abolition de la peine de mort en France (loi du 9 octobre 1981). L'une des quatre questions traitées est la suivante : « Comme dans la plupart des pays européens, la prison est au centre du système de sanction des délits et des crimes. Comment modifier le code pénal pour marginaliser l'usage de la privation de liberté ? ».

1^{er} septembre 2007 - Communication présentée par Pierre V. Tournier devant le comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire, mis en place par Rachida Dati, garde des Sceaux et présidé par Jean-Olivier Viout, procureur près la cour d'appel de Lyon : « Loi pénitentiaire : contexte et enjeux, chap. 8. Une nouvelle échelle des peines, 8.2 la prison à sa juste place » : « Nous proposons de mettre au cœur du système une nouvelle peine : une probation inspirée de la probation anglaise »¹³. Ce texte sera ultérieurement publié par les Editions L'Harmattan¹⁴.

Etape 3 – Proposition de créer « la contrainte pénale communautaire »

10 novembre 2011 - Journée de formation à l'École nationale de la magistrature (ENM), Paris, sur le thème « Penser la peine », animée par Pierre V. Tournier avec Marc Renneville, historien, Antoine Garapon philosophe du droit et Alain Cugno, philosophe. À cette occasion, Pierre V. Tournier propose d'appeler « contrainte pénale communautaire (CPC) », la nouvelle peine de probation qu'il préconise, depuis 2006, d'introduire en France.

21 novembre 2011 - Publication du texte de Pierre V. Tournier, « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions la contrainte pénale communautaire », dans son hebdomadaire électronique *Arpenter le champ pénal*, n° 250. Ce texte en 12 points sera repris dans l'appel dit du « 1^{er} juin 2012, à l'attention du gouvernement et du Parlement » et signé par plus de 150 personnes morales et personnalités dont Dominique Raimbourg, avocat, député socialiste, vice-président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale et plusieurs sénateurs.

16 mai 2012 – Sur la proposition du Premier ministre, le Président de la République, François Hollande, nomme Christiane Taubira Garde des Sceaux, ministre de la Justice, Delphine Batho, ministre déléguée auprès de la Garde des Sceaux, Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, Geneviève Fioraso, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche...

1^{er} juin 2012 – Appel lancé, à l'attention du Gouvernement et du Parlement, « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement : mettre au centre de l'échelle des peines « la contrainte pénale communautaire (CPC) ». L'appel reprend, pour l'essentiel, le texte de Pierre V. Tournier, publié, le 21 novembre 2011, dans son hebdomadaire électronique *Arpenter le champ pénal*, n° 250. Il sera mis

¹² Tournier P.V., « Une nouvelle échelle des peines pour la France, pour l'Europe ? », in *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elles*, Publication de DES Maintenant en Europe, 1^{er} juillet 2006, 4-5.

¹³ Comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire, *Orientations et préconisations*, Ministère de la Justice, novembre 2007, vol.1 - Rapport, vol 2. - Contributions.

¹⁴ Tournier P.V., *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, Editions l'Harmattan, coll. « Sciences criminelles – Controverses », décembre 2007, 114 p.

en ligne sur le site de *Plus Nouvel Obs.com*. Un résumé de l'appel est publié dans le *Nouvel Observateur*¹⁵.

Etape 4 - Reprise par le « groupe de Créteil » de la proposition de créer une nouvelle peine de probation

12 juin 2012 - Mis en ligne par *Libération* du Manifeste du 19 mai 2012, « Pour une peine juste et efficace » et texte « Pour une politique pénale efficace, innovante et respectueuse des droits », élaborés par un groupe de réflexion dit « de Créteil », constitué en janvier 2012. Le groupe était coordonné par Jean-Claude Bouvier et Valérie Sagant, magistrats et composé de Pascale Bruston, Lara Danguy des Déserts, Ludovic Fossey et Benoist Hurel, magistrats, Charlotte Cloarec, secrétaire nationale du Syndicat national de l'ensemble des personnels pénitentiaires (SNEPAP-FSU), Marie Cretenot et Sarah Dindo permanentes de l'Observatoire international des prisons (OIP)... Ces textes reprennent l'idée d'une nouvelle peine de probation autonome. Notons que Valérie Sagant et Pascale Bruston, magistrats, sont entrées au cabinet de Christiane Taubira - elles le quitteront quelques mois plus tard pour « raisons personnelles - ; Jean-Claude Bouvier et Sarah Dindo seront ultérieurement nommés dans le comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive. Lara Danguy des Déserts sera nommée conseiller technique de Christiane Taubira, en juillet 2014, chargée questions pénitentiaires et des politiques interministérielles.

2 juillet 2012 - Pierre V. Tournier est reçu par Christiane Taubira, pour un entretien sur la contrainte pénale communautaire. La Garde des Sceaux donne son accord pour recevoir Norman Bishop expert suédois au Conseil de l'Europe, spécialiste des sanctions et mesures appliquées dans la communauté. Il sera invité, à Paris, en octobre prochain, par DES Maintenant en Europe. La Ministre donne aussi son accord pour participer au colloque organisé, le 6 octobre au Sénat, par DES Maintenant en Europe sur le thème « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement en matière correctionnelle : La contrainte pénale communautaire (CPC) ».

18 juillet 2012 - La commission des Lois de l'Assemblée nationale annonce la création de deux missions d'information : l'une concerne « les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale », Dominique Raimbourg, vice-président de la Commission des Lois en est le président et rapporteur, Sébastien Huygue (UMP) le vice-président et co-rapporteur, l'autre mission concerne « la mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences », Jean-Yves Le Bouillonnet (socialiste), vice-président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, en est le président et rapporteur, Didier Quentin (UMP), le vice-président et co-rapporteur et Jean-Pierre Blazy (socialiste), le vice-président.

21 août 2012 - *Le Monde* titre : « Probation : la méthode Taubira pour vider les prisons ; un débat est annoncé à l'automne autour des moyens pour limiter la récidive des délinquants ». [...] La prochaine polémique risque néanmoins de s'appeler la probation ou « **contrainte pénale communautaire** ».

18 septembre 2012 - Christiane Taubira procède à l'installation officielle du comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, placé sous la présidence de Nicole Mastracci, Première présidente de la cour d'Appel de Rouen.

19 septembre 2012 - Circulaire de politique pénale de la Garde des Sceaux.

¹⁵ Collectif, *Appel du 1^{er} juin 2012 à l'attention du Gouvernement et du Parlement, Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement : Mettre au centre de l'échelle des peines la contrainte pénale communautaire (CPC)*, mis en ligne le 8 juin 2012 sur le site : leplus.nouvelobs.com/pierre-victor-tournier.

28 septembre 2012 - Christiane Taubira annonce 5 600 nouvelles places en prison d'ici 5 ans. La ministre de la Justice a précisé, en présentant son budget, avoir pour objectif d'atteindre 63 000 places de prison d'ici cinq ans. Au 1^{er} septembre, on compte 57 385 places opérationnelles et 11 691 détenus en surnombre.

4-7 octobre 2012, Signataire de l'appel du 1^{er} juin comme du manifeste du Groupe de Créteil, Norman Bishop est invité à Paris par DES Maintenant en Europe pour soutenir la campagne en faveur de la création d'une nouvelle peine de probation. Rencontre avec des responsables associatifs, syndicaux et des chercheurs (4/10), conférence de presse (5/10), dîner débat avec la FARAPEJ (5/10), rencontre au Sénat avec le président de la Commission des Lois et la Garde des Sceaux (6/10) et rencontre avec Nicole Mastracci (7/10).

6 octobre 2012 - Colloque organisé, au Sénat, par DES Maintenant en Europe « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement en matière correctionnelle : La contrainte pénale communautaire (CPC) », sous la présidence de Jean-Pierre Sueur, président de la Commission des Lois du Sénat, avec la participation de Christiane Taubira, Garde des Sceaux, Norman Bishop, expert scientifique auprès du Conseil de l'Europe (Suède)¹⁶, Aline Archimbaud, sénatrice (groupe écologique), Nicole Borvo Cohen-Seat, sénatrice (groupe communiste, républicain et citoyen), Jean-René Lecerf, sénateur (Groupe UMP), Dominique Raimbourg, vice-président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, Alain Cugno, philosophe¹⁷, Charlotte Cloarec, secrétaire générale du Syndicat national de l'ensemble des personnels pénitentiaires (SNEPAP-FSU), Alexis Saurin, président de la FARAPEJ, et Pierre V. Tournier, président de DES Maintenant en Europe.

18 décembre 2012 - Le comité chargé de l'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive rend publique la liste des jurés chargés de délibérer à l'issue des journées des 14 et 15 février prochains. Le jury est placé sous la présidence de la Baronne Françoise Tulkens, magistrat belge, ancienne professeur à l'Université catholique de Louvain, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

18 janvier 2013 - Discours du Président de la République à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation : « Je souhaite d'ores et déjà que soit mise en place une peine de probation et que soit organisé un véritable suivi des condamnés ».

Etape 5 - Dominique Raimbourg reprend la proposition de créer la « contrainte pénale appliquée dans la communauté »

23 janvier 2013 - Dominique Raimbourg, vice-président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, dépose le rapport de la mission qu'il a présidé : « Penser la peine autrement : Propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale »¹⁸. Le rapporteur préconise la création « d'une peine de contrainte pénale appliquée dans la communauté » (p. 9).

12 février 2013 - Nicole Mastracci, Première présidente de la cour d'Appel de Rouen, présidente du comité d'organisation de la conférence du consensus sur la prévention de la récidive est nommée au Conseil constitutionnel par le Président de la République.

¹⁶ Bishop N., « Le concept de sanctions et mesures appliquées dans la communauté », communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat, sur la contrainte pénale communautaire, organisé par DES Maintenant en Europe, *Arpenter le Champ pénal*, n° 291, 15 oct. 2012.

¹⁷ Cugno A., « La recommandation du Conseil de l'Europe REC(2010)1 sur la probation », communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat, sur la contrainte pénale communautaire, organisé par DES Maintenant en Europe, *Arpenter le Champ pénal*, n° 291, 15 oct. 2012.

¹⁸ Raimbourg R. et S. Huyghe S., *Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale*, Assemblée nationale, Commission des lois, rapport d'information, n° 652, janv. 2013, 197 p.

14 et 15 février 2013 - Paris, Maison de la Chimie, auditions publiques de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive. Dans son intervention intitulée *Prévenir la récidive ? Commencer par appliquer les recommandations qui font consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe sur les mesures et sanctions pénales*¹⁹, Pierre V. Tournier propose de réduire le recours aux courtes peines d'emprisonnement par la création de la contrainte pénale communautaire.

Etape 6 - Le jury de la conférence de consensus reprend la proposition de créer une nouvelle peine de probation

20 février 2013 – Françoise Tulkens, présidente du jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive remet ses conclusions à Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre²⁰. Le jury reprend la proposition de créer une nouvelle sanction qu'il souhaite appeler « peine de probation », et ce malgré le risque évident de confusion dans les esprits avec la peine actuelle du sursis avec mise à l'épreuve – le sursis probatoire (SME) - qui existe depuis 1958 et qui est aussi une « peine de probation », au sens du Conseil de l'Europe.

8 mars 2013 – Publication du dossier « Quelle nouvelle peine ? » par la revue *Actualité Juridique. Pénal*, Dalloz²¹ :

« Les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation. À propos de la recommandation adoptée le 20 janvier 2010 », par Pierre V. Tournier,

« La contrainte pénale communautaire. Créer une sanction non carcérale qui ne sera pas un sursis à exécution d'une sanction carcérale », par Pierre V. Tournier,

« Contrainte pénale communautaire », par Jean-Pierre Dintilhac,

« Une nouvelle peine au service de la probation », par Jean-Claude Bouvier,

« Récidive et surpopulation : pas de baguette magique juridique », par Martine Herzog-Evans,

« All hands on deck : (re)mettre le travail en partenariat au centre de la probation » par Martine Herzog-Evans.

23 avril 2013 - Appel, lancé à l'initiative de Pierre V. Tournier, à l'attention de Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre, « Pour une réforme progressiste de la justice pénale : il n'est plus temps de consulter, il est grand temps d'agir » : « Prônant l'expansion mesurée du parc pénitentiaire afin d'améliorer les conditions de détention et de pouvoir appliquer l'ensemble des dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, la mission préconise le développement, en matière correctionnelle, des sanctions appliquées en milieu ouvert par la création de la contrainte pénale communautaire (CPC), sanction autonome sans référence à l'emprisonnement. La création de la CPC sera l'occasion d'une profonde rénovation des méthodes de la probation, sous la responsabilité des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), s'inspirant des bonnes pratiques menées à l'étranger ».

23 mai 2013 - Dominique Raimbourg, vice-président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, reçoit une délégation des signataires de l'appel du 23 avril 2013, appel qu'il soutient.

24 mai 2013 - Jean-Pierre Sueur, président de la Commission des Lois du Sénat reçoit une délégation des signataires de l'appel du 23 avril 2013. Le président exprime son entier soutien à notre démarche.

28 mai 2013 - Jean-René Lecerf, sénateur (UMP) reçoit une délégation des signataires de l'appel du 23 avril 2013. M. Lecerf déclare qu'il aurait très bien pu signer cet appel. Il est effectivement favorable à la suppression des peines « plancher ». En revanche, il est contre la suppression de la rétention de sûreté, mais le sujet n'est pas abordé dans l'appel du 23 avril. Dans une interview accordée à l'Association nationale des visiteurs de prisons (ANVP), il déclarait : « J'approuve la

¹⁹ <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/>

²⁰ Collectif, *Conférence de consensus pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, principes d'action et méthodes, rapport du jury de consensus au Premier ministre*, 20 févr. 2013, 38 p.

²¹ Collectif, *Actualité juridique. Pénal*, mars 2013, Dalloz, Dossier « Quelle nouvelle peine ? »,

création de la peine de probation que je préfère appeler, à l'exemple de son inspirateur, Pierre Victor Tournier, la contrainte pénale appliquée dans la communauté, sanction définie sans aucune référence à une peine de prison mais dont il faut savoir que la généralisation imposera des moyens financiers et humains conséquents pour la mettre en œuvre ».²²

5 juin 2013 - Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, reçoit une délégation des signataires de l'appel du 23 avril 2013 (Pierre V. Tournier, Des Maintenant en Europe, Alain Blanc, Association française de criminologie, Lucie Bony, doctorante). Le ministre confirme son opposition aux peines « plancher », inefficaces pour prévenir la récidive. Il souhaite arriver à la construction d'un large consensus sur les façons de lutter contre la récidive, critique en creux de certaines des propositions du jury de la conférence de consensus organisée par Christiane Taubira.

19 juin 2013 - Fabienne Klein-Donati, conseillère « Justice » du Premier Ministre reçoit une délégation des signataires de l'appel du 23 avril 2013.

4 juillet 2013 - Christiane Taubira, reçoit une délégation des signataires de l'appel du 23 avril 2013 « Pour une réforme progressiste de la justice pénale : il n'est plus temps de consulter, il est grand temps d'agir ». Sont représentés l'AFC (Alain Blanc), l'ANJAP (Lara Danguy des Déserts), la FARAPEJ (Alexis Saurin), le SNEPAP-FSU (Nicolas Finielz) et DES Maintenant en Europe (Pierre V. Tournier). La Garde des Sceaux précise qu'elle n'a pas retenu l'expression « contrainte pénale » pour la nouvelle peine de probation. Par esprit de contradiction (?), Pierre V. Tournier propose que la procédure envisagée de « sorties encadrées » après examen aux 2/3 de la peine ait pour nom « libération sous contrainte ».

11 juillet 2013 - Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale reçoit une délégation des signataires de l'appel du 23 avril 2013. Il pense qu'il n'est guère possible d'envisager la discussion du projet de loi pénale avant les élections municipales de mars 2014.

13 août 2013 - Publication par le quotidien *Le Monde* d'une lettre - confidentielle - que Manuel Valls, Ministre de l'Intérieur avait adressé à François Hollande, Président de la République, le 25 juillet 2013, sous le titre « La lettre de Valls à Hollande qui torpille la réforme Taubira ». A l'Intérieur, on a peu apprécié la radicalité de certaines des propositions faites par le jury de la conférence de consensus.

Etape 7 – Christiane Taubira annonce sa décision de créer la « contrainte pénale »

25 août 2013 - Christiane Taubira présente son projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines à l'université d'été du Parti socialiste à La Rochelle. La Ministre confirme la création d'une « peine de probation, [...] en milieu ouvert, restrictive de liberté que nous appelons la contrainte pénale » et d'un « dispositif de libération sous contrôle et sous contrainte ». La Garde des Sceaux annonce qu'elle va « installer le mois prochain un observatoire de la récidive, afin de disposer des outils fins pour mesurer le phénomène ».

30 août 2013 - Interview de François Hollande dans *le Monde* : « Les peines planchers, je les ai contestées pour leur caractère automatique et leurs conséquences. Non seulement elles sont contraires au principe d'individualisation de la sanction, mais, loin d'empêcher la récidive, celle-ci a triplé de 2004 à 2011 » (sic).

31 août 2013 - Après une réunion à l'Élysée, en présence de Manuel Valls et de Christiane Taubira sur les arbitrages concernant le projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines, Jean-Marc Ayrault annonce les principales mesures de la réforme pénale : contrainte pénale, libération sous contrainte, suppression des peines « plancher » et autres automatismes, etc.

²² Bulletin de l'ANVP, 1^{er} trimestre 2013.

9 septembre 2013 - *Libération* donne le résultat du match : « Le véritable gagnant de l'arbitrage de l'été n'est pas Valls. Encore moins Taubira. C'est un mot : la contrainte ».

2-4 octobre 2013 – L'IFOP réalise un sondage pour *le Figaro*. A la question « Diriez-vous que vous êtes favorable à la création d'une peine autre que l'emprisonnement, dite peine de probation qui consiste notamment en des stages, des travaux d'intérêt général, des obligations de soins » : 63 % de oui, 83 % chez les sympathisants de gauche, 51 % chez ceux de droite, 36 % chez ceux de l'extrême droite (FN).

5 octobre 2013 - Le projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines fait l'objet d'une délibération en assemblée générale du Conseil d'Etat, en présence du vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé.

9 octobre 2013 - Christiane Taubira, Garde des Sceaux, présente son projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines, devant le Conseil des Ministres²³.

27 novembre 2013 - Débat organisé par le Centre d'histoire sociale du XXe siècle (Université Paris 1) et *Mediapart*, avec Pierre Victor Tournier chercheur au CHS, Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats et Olivier Caquineau, secrétaire général du syndicat national de l'ensemble des personnels pénitentiaires (SNEPAP-FSU)²⁴.

17 décembre 2013 - Paris, Maison de la Chimie, 8^{èmes} rencontres parlementaires sur les prisons, tables rondes « La réforme pénale : peine de probation / peine d'emprisonnement » (rapports d'Eric Martin, conseiller de la Garde des Sceaux et Pierre V. Tournier) et « Le parcours d'insertion des personnes détenues : travail et formation » (rapport d'Isabelle Gorce, directrice de l'administration pénitentiaire). Dans son intervention, Pierre V. Tournier, se plaçant au 1^{er} juin 2025, imagine les évolutions que pourrait entraîner le développement de la contrainte pénale, dans dix ans²⁵.

29 janvier 2014 - Christiane Taubira procède à l'installation du Conseil national de l'exécution de la peine. Ce conseil, animé par la Garde des Sceaux « a vocation à faire comprendre à la société quel est le sens de la peine et comment on l'exécute ».

2 avril 2014 - Christiane Taubira est confirmée dans ses fonctions de garde des Sceaux, ministre de la Justice, dans le gouvernement de Manuel Valls, Bernard Cazeneuve est nommé ministre de l'Intérieur.

2 avril 2014 - La discussion, en Commission des Lois de l'Assemblée nationale, du projet de loi pénale, initialement prévue pour la semaine du 7 au 13 avril, comme la discussion en séance plénière, prévue pour la semaine du 14 au 20 avril sont déprogrammées.

9 avril 2014 - « Nous considérons qu'une réforme pénale est indispensable pour lutter contre l'un des fléaux majeurs, c'est-à-dire la récidive », a dit le Premier ministre lors des questions au gouvernement. « Il doit y avoir un débat autour du texte de loi dont la commission des lois s'est saisie et ce débat aura lieu au mois de juin ».

²³ Ayrault J.-M., Taubira Ch., *Prévention de la récidive et individualisation des peines*, Assemblée nationale, Commission des lois, projet de loi n°1413, 9 octobre 2013, 123 p.

²⁴ Collectif, *Débat organisé par le Centre d'histoire sociale du XXe siècle (Université Paris 1) et Mediapart*, avec Pierre Victor Tournier chercheur au CHS, Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats et Olivier Caquineau, secrétaire général du Syndicat national de l'ensemble des personnels pénitentiaires (SNEPAP-FSU).

http://www.dailymotion.com/video/x17ooku_ce-que-sera-la-loi-taubira-1-3_news, 27 novembre 2013.

²⁵ Tournier P.V., « Loi Taubira sur la contrainte pénale : voilà à quoi ressembleront les choses dans 10 ans », 17 décembre 2013, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1085372-loi-taubira-sur-les-prisons-voila-a-quoi-ressembleront-les-choses-dans-10-ans.html>

19 mai 2014 - *Appel de Mai : Réforme pénale : pour un large consensus républicain*²⁶ : « En plein accord avec les recommandations du Conseil de l'Europe, le projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines devrait permettre de réduire - à sécurité égale voire supérieure - les entrées en détention, par la création de la contrainte pénale appliquée dans la communauté ».

Etape 8 – Le Parlement vote la création de la « contrainte pénale »

27-28 mai 2014 - Discussion du projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale²⁷. Après amendement, le projet est adopté par la commission. Principal amendement : la contrainte pénale est applicable à tous les délits.

10 juin 2014 - L'Assemblée nationale adopte le projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines, renommé « loi tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales », par 328 voix contre 231. Art. 8 : « *Art. 131-4-1.* – Lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement et les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu, la juridiction peut prononcer la peine de contrainte pénale [...]. « Pour les faits commis avant le 1^{er} janvier 2017, la contrainte pénale prévue à l'article 131-4-1 du code pénal n'est applicable qu'aux délits punis d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans ».

17-18 juin 2014 - Discussion par la Commission des Lois du Sénat sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales. Après amendements, le projet est adopté par la commission. Principal amendement : sur le champ de la contrainte pénale, sans remettre en cause le compromis trouvé à l'Assemblée nationale quant à une application de cette nouvelle peine à l'ensemble des délits au 1^{er} janvier 2017, la commission a complété le projet de loi pour prévoir, en outre, que la contrainte pénale pourrait être encourue à titre de peine principale pour une série de délits pour lesquels de courtes peines d'emprisonnement sont actuellement encourues et n'impliquant pas de violences aux personnes : vol simple, conduite sous l'empire de l'alcool, usage de stupéfiants, etc. En outre, elle a prévu que le non-respect par le condamné des obligations résultant d'une contrainte pénale serait un délit autonome, puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

25 juin 2014 - Le Sénat adopte le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines. A 21 heures, une petite dizaine de sénateurs sont présents. Les deux sénateurs centristes (UDI-UC) Yves Détraigne et Vincent Capo-Canellas ont voté contre, l'UMP aussi, représenté par le seul Jean-René Lecerf plutôt favorable au texte qui s'est abstenu, les autres sénateurs présents votant pour : Jean-Pierre Sueur, Jean-Pierre Michel, Catherine Tasca, Esther Benbassa (écologiste), Cécile Cukierman (communiste)... Le Sénat a réduit la liste des délits pour lesquels la contrainte pénale pourrait être encourue à titre de peine principale.

8 juillet 2014 - Réunion à l'Assemblée nationale, sous la présidence de Jean-Jacques Urvoas de la commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et l'individualisation des peines. Députés : Jean-Jacques Urvoas, Dominique Raimbourg, Colette Capdevielle, Elisabeth Pochon, Georges Fenech, Guy Geoffroy et Eric Ciotti (titulaires), Jean-Yves Le Bouillonnet, Pascal Popelin, Nathalie Nieson, Alain Marsaud, Jean-Frédéric Poisson, Michel

²⁶ Collectif, Appel de Mai, « Réforme pénale : pour un large consensus républicain », <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1208174-taubira-et-sa-reforme-penale-a-l-assemblee-pourquoi-elles-meritent-un-large-consensus.html>. Appel publié dans *Le Monde* daté du 7 juin 2014 sous le titre « Salulaire réforme pénale ».

²⁷ Raimbourg R., *Renforcer l'efficacité des sanctions pénales*, Assemblée nationale, Commission des lois, rapport première lecture, n° 1974, juin 2014, 548 p.

Zumkeller et Sergio Coronado (suppléants). Sénateurs : Jean-Pierre Sueur, Jean-Pierre Michel, Catherine Tasca, Cécile Cukierman, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf et Yves Détraigne (titulaires), Esther Benbassa, Vincent Capo-Canellas, Patrice Gélard, Philippe Kaltenbach, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi et Catherine Troendle (suppléants).

La CMP s'achève sur un accord. Sur son blog, Dominique Raimbourg en résume ainsi les conclusions (extrait) : « Sur les articles 7 et 7 ter relatifs aux aménagements de peine, nous retenons le texte du Sénat, qui s'en tient aux seuils d'aménagement de peine qu'avait prévus la loi pénitentiaire de 2009, à savoir un an d'emprisonnement pour les récidivistes et deux ans pour les non récidivistes. Aux articles 8 et 9 relatifs à la contrainte pénale, s'agissant du champ d'application de cette nouvelle peine, nous retenons la version de l'Assemblée nationale qui prévoit que la contrainte sera d'abord applicable aux délits punis de 5 ans d'emprisonnement au plus, avant de devenir applicable à tous les délits à compter du 1^{er} janvier 2017 ; nous n'adoptons pas l'article 8 ter introduit par le Sénat, qui visait à faire de la contrainte pénale la peine principale pour certains délits, mais prévoyons que le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur la possibilité d'opérer une telle évolution et sur l'ensemble de ses conséquences, qui méritent d'être très finement analysées. Egaleme nt à l'article 9, s'agissant de la sanction des violations de la contrainte pénale, nous prévoyons un texte de compromis entre les positions des deux assemblées, consistant à prévoir – comme en matière de suivi socio judiciaire – que la durée maximale de l'emprisonnement auquel le condamné pourra être soumis sera fixé par la juridiction de jugement et ramené à exécution par le président du tribunal ou un juge délégué ». [...] Enfin, de manière transversale dans le texte, nous prévoyons une répartition des missions entre le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation d'une part, et les personnes morales habilitées d'autre part : les associations interviennent avant jugement, et les SPIP après jugement [...].

16 juillet 2014 – Adoption du projet par l'Assemblée nationale.

17 juillet 2014 – Adoption du projet de loi par le Sénat.

Bibliographie

Ayrault J.-M., Taubira Ch., *Prévention de la récidive et individualisation des peines*, Assemblée nationale, Commission des Lois, projet de loi n°1413, 9 octobre 2013, 123 p.

Bishop N., « Le concept de sanctions et mesures appliquées dans la communauté », communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat, sur la contrainte pénale communautaire, organisé par DES Maintenant en Europe, *Arpenter le Champ pénal*, n° 291, 15 oct. 2012.

Blanc A., « A propos du rapport de Dominique Raimbourg : ‘Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale’ », publié en janvier 2013 », *Les Archives de politique criminelle*, 2013, « Punir Dehors », n°35, 2013, 153-162.

Borvo Cohen-Seat N., Lecerf J.-R., *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale*, Sénat, Commission des Lois et Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, n°629, 2012, 93 p.

Bouvier J.-C., « Une nouvelle peine au service de la probation », *Actualité juridique. Pénal*, Dalloz, mars 2013, 132-135.

Cloarec Ch., « Le ministère public : des pouvoirs à renforcer en matière d'exécution des peines », *Actualité juridique. Pénal*, juin 2014, Dalloz, Dossier « Les acteurs méconnus de l'exécution des peines », 268-272.

Collectif, *Actualité juridique. Pénal*, mars 2013, Dalloz, Dossier « Quelle nouvelle peine ? ».

Collectif, *Actualité juridique. Pénal*, juin 2014, Dalloz, Dossier « Les acteurs méconnus de l'exécution des peines ».

Collectif, *Conférence de consensus pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, principes d'action et méthodes, rapport du jury de consensus au Premier ministre*, 20 févr. 2013, 38 p.

Collectif, *Manifeste du 19 mai 2012*, « Pour une peine juste et efficace » et texte « Pour une politique pénale efficace, innovante et respectueuse des droits », Groupe dit de Créteil, coordonné par Jean-Claude Bouvier et Valérie Sagant, magistrats.

Collectif, *Appel du 1^{er} juin 2012 à l'attention du Gouvernement et du Parlement : Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement, mettre au centre de l'échelle des peines « la contrainte pénale communautaire » (CPC)*, mis en ligne le 8 juin 2012 sur le site : leplus.nouvelobs.com/pierrevictortournier.

Collectif, Dossier « Punir dehors », *Les Archives de politique criminelle*, n°35, 2013.

Collectif, *Appel du 23 avril 2013 à l'attention de M. Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre : Pour une réforme progressiste de la justice pénale Il n'est plus temps de consulter, il est grand temps d'agir*, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/849362-justice-900-prisonniers-dorment-sur-un-matelas-a-meme-le-sol-il-est-temps-d-agir.html>

Collectif, *Débat organisé par le Centre d'histoire sociale du XXe siècle (Université Paris 1) et Mediapart*, avec Pierre Victor Tournier chercheur au CHS, Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats et Olivier Caquineau, secrétaire général du Syndicat national de l'ensemble des personnels pénitentiaires (SNEPAP-FSU), http://www.dailymotion.com/video/x17ooku_ce-que-sera-la-loi-taubira-1-3_news, 27 novembre 2013.

Collectif, *Appel de Mai, Réforme pénale : pour un large consensus républicain*, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1208174-taubira-et-sa-reforme-penale-a-l-assemblee-pourquoi-elles-meritent-un-large-consensus.html>. Appel publié dans *Le Monde* daté du 7 juin 2014 sous le titre « Salutaire réforme pénale ».

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme, II. Les alternatives à la détention*, Etude réalisée par Sarah Dindo. La Documentation française, 2007.

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), *Avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines*, Assemblée plénière du 27 mars 2014, Avril 2014, 31 p.

Conseil de l'Europe, *Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, Recommandation n° R (92) 16, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 19 octobre 1992, coll. « Références juridiques », 1994, 74 p.

Conseil de l'Europe, *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, Recommandation Rec (1999) 22, adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1999, coll. « Références juridiques », 2000, 212 p.

Conseil de l'Europe, *Amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, Recommandation Rec (2000) 22, adoptée par le Comité des Ministres le 29 novembre 2000, coll. « Références juridiques », 2002, 98 p.

Conseil de l'Europe, *La libération conditionnelle*, Recommandation Rec (2003) 22, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 24 septembre 2003.

Conseil de l'Europe, *Les règles européennes relatives à la probation*, recommandation CM/Rec (2010) 1, adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010.

Cugno A., « La recommandation du Conseil de l'Europe REC(2010)1 sur la probation », communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat, sur la contrainte pénale communautaire, organisé par DES Maintenant en Europe, *Arpenter le Champ pénal*, n° 291, 15 oct. 2012.

Dindo S., *Le sursis avec mise à l'épreuve. Une analyse des pratiques de probation en France*, Direction de l'administration pénitentiaire, Travaux et Documents, n°80, 2013, 83 p.

Dintilhac J.-P. « Contrainte pénale communautaire », *Actualité juridique. Pénal*, Dalloz, mars 2013, 132-132.

Fages J., *La peine de contrainte pénale*, Mémoire de Master 2 droit de la sanction pénale et de l'exécution des peines, Université de Montpellier 1, juin 2014, 148 p.

Fayol-Noireterre J.-M., « La contrainte pénale dans la communauté : une mesure qui existe en France, depuis près de 70 ans... pour les mineurs », <http://pierre-victortournier.blogspot.fr/>

Giacopelli M., « Approche critique de la courte peine d'emprisonnement », *Droit pénal*, n° 2, février 2014, étude 4.

Herzog-Evans M., « Récidive et surpopulation : pas de baguette magique juridique », *Actualité juridique. Pénal*, Dalloz, mars 2013, 136-139.

Herzog-Evans M., « *All Hands on Deck* : (re)mettre le travail en partenariat au centre de la probation », *Actualité juridique. Pénal*, Dalloz, mars 2013, 139-144.

Herzog-Evans M., *Moderniser la probation française, un défi à relever ?* L'Harmattan, collection « Controverses », 2013, 142 p.

Larminat (de) X., « La probation en quête d'approbation : du consensus politique à l'aveuglement positiviste », *Les Archives de politique criminelle*, 2013, « Punir Dehors », n°35, 2013, 45-60.

Larminat (de) X., *En apesanteur ou entre deux flux ? Les personnels d'encadrement des services de probation au prisme des recompositions pénitentiaires*, CESDIP, Guyancourt, 2014, 147 p.

Lassalle S. « La réforme pénale peut-elle se passer d'une complémentarité entre le secteur public et le secteur associatif socio-judiciaire ? », *Actualité juridique. Pénal*, juin 2014, Dalloz, Dossier « Les acteurs méconnus de l'exécution des peines », 272-275.

Logelin C., « Le ministère public : des pouvoirs à renforcer en matière d'exécution des peines », *Actualité juridique. Pénal*, juin 2014, Dalloz, Dossier « Les acteurs méconnus de l'exécution des peines », 264-268.

Matsopoulou H., « Réforme pénale : la nouvelle peine de "contrainte pénale" est-elle nécessaire ? », *La Semaine juridique-Edition générale*, n° 44, 28 octobre 2013, doct. 1153.

Michel J.-P., *Rapport sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales*, Sénat, Commission des lois, n° 641, Tome 1, Rapport, 18 juin 2014, 435 p.

Michel J.-P., *Rapport sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales*, Sénat, Commission des Lois, n° 641, Tome 2, Auditions, 18 juin 2014, 111 p.

Perrier Y., *La probation de 1885 à 2005. Sanctions et mesures dans la communauté*, Dalloz, 2013. 1167 p.

Ponseille A., « La double motivation de l'article 132-24 du code pénal, outil de limitation d'un recours judiciaire à la peine d'emprisonnement ferme : de l'illusion à la désillusion », *Les Archives de politique criminelle*, 2013, « Punir Dehors », n°35, 2013, 61-89.

Poncela P., « Dehors... La prison dans la tête. Quelques réflexions à propos des peines de milieu ouvert », *Les Archives de politique criminelle*, n°35, 2013, 11-23.

Portelli S., « La contrainte pénale », *Dalloz Actualité*, <http://www.dalloz-actualite.fr>, 9 sept 2013.

Raimbourg R., *Renforcer l'efficacité des sanctions pénales*, Assemblée nationale, Commission des Lois, rapport première lecture, n° 1974, juin 2014, 548 p.

Raimbourg R. et S. Huyghe S., *Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale*, Assemblée nationale, Commission des Lois, rapport d'information, n° 652, janv. 2013, 197 p.

Sénat, *La probation en tant que peine autonome : les équivalents de la peine de contrainte pénale*,

Etude de législation comparée n° 243, avril 2014, 71 p.

Tournier P.V., *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elle*, Publication de *DES Maintenant en Europe*, 1^{er} juillet 2006, 15 p.

Tournier P.V., « Une nouvelle échelle des peines », in *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, L'Harmattan, coll. « Sciences criminelles – Controverses », décembre 2007, 97-101.

Tournier P.V., « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions la contrainte pénale communautaire », *Arpenter le Champ pénal*, n° 250, 21 nov. 2011.

Tournier P.V., « Réformes pénales. Deux ou trois choses que j'attends d'elle, 5 ans après », *Arpenter le Champ pénal*, n° 253-254, supplément n°1, 17 décembre 2011, 6 p. + annexes.

Tournier P.V., *La Prison. Une nécessité pour la République*, Préface d'Elisabeth Guigou, Les Editions Buchet - Chastel, coll. « Essais & Documents », 2013, 261 p.

Tournier P.V., « Les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation. À propos de la recommandation adoptée le 20 janvier 2010 » *Actualité juridique. Pénal*, Dalloz, mars 2013, 126.

Tournier P.V., « La contrainte pénale communautaire : créer une sanction non carcérale qui ne sera pas un sursis à exécution d'une sanction carcérale », *Actualité juridique. Pénal*, Dalloz, mars 2013, 127-131.

Tournier P.V., *Prévenir la récidive ? Commencer par appliquer les recommandations qui font consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe sur les mesures et sanctions pénales*, Paris, 15 février 2013, Auditions publiques de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive. <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/>

Tournier P.V., « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement, en France. Mettre au centre de l'échelle des peines la contrainte pénale communautaire », in Coll. « Criminologie, politique criminelle et droit pénal dans une perspective internationale, *Mélanges en l'honneur de Martin Killias à l'occasion de son 65^{ème} anniversaire*, Stämpfli Verlag, 2013, 895- 909, Bern.

Tournier P.V., « La Politique pénale du Conseil de l'Europe : De la prison en première ligne à la prison comme alternative, de dernier recours, aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté », *Les Archives de politique criminelle*, 2013, « Punir Dehors », n°35, 2013, 91-104.

Tournier P.V., « Sens de la peine et responsabilité. Le projet de loi « Taubira » dans la continuité de la loi pénitentiaire de 2009 ? », *Regards croisés*, Revue de l'Institut de recherche de la FSU, n°8, 2013, 21-24.

Tournier P.V., « Probation vs prison : tout ce que vous n'avez jamais osé demander à Valls et Taubira » (1/2), 20 août 2013, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/923236-probation-vs-prison-tout-ce-que-vous-n-avez-jamais-ose-demander-a-valls-et-taubira-1-2.html>

Tournier P.V., « Probation vs prison : le débat ne fait que commencer, pas seulement entre Valls et Taubira », (2/2) 20 août 2013, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/923262-probation-vs-prison-le-debat-ne-fait-que-commencer-pas-seulement-entre-valls-et-taubira.html>

Tournier P.V., « Loi Taubira : pourquoi la contrainte pénale est une idée neuve en France », 17 septembre 2013. <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/938721-loi-taubira-pourquoi-la-contrainte-penale-est-une-idee-neuve-en-france.html>

Tournier P.V., « Loi Taubira sur la contrainte pénale : voilà à quoi ressembleront les choses dans 10 ans », 17 décembre 2013, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1085372-loi-taubira-sur-les-prisons-voila-a-quoi-ressembleront-les-choses-dans-10-ans.html>

Tournier P.V., *La question pénale au fil de l'actualité. Chroniques d'outre-nombre*, L'Harmattan, coll. « Criminologie », 2014, 303 p., à paraître.

Tournier P.V., « Quelques remarques à la suite de l'intervention de Dominique Raimbourg », *in* Deymié B. (dir.), Actes du colloque sur « Le rôle de la communauté dans l'application des peines. La justice restaurative en action », Paris, Conseil économique, social et environnemental, 26 mai 2014, à paraître.

Tournier P.V., « Fonctions de la sanction pénale et responsabilité. De l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 à l'article 1^{er} de la loi tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales », *in* Rognon F. (dir.), actes du séminaire « La responsabilité et ses équivoques » du Groupe « Ethique et droits de l'homme » de la Faculté de théologie protestante de Strasbourg, à paraître.

2006

1 - Réformes pénales

Deux ou trois choses que j'attends d'elles

Référence : Tournier P.V., *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elle*, Publication de DES Maintenant en Europe, 1^{er} juillet 2006, 15 p.

Ces 77 propositions faites aux forces progressistes, politiques, syndicales et associatives, dans la perspective des échéances politiques de 2007, ne cherchent pas à aborder tous les aspects de la question pénale, loin s'en faut. Elles se limitent aux domaines où nous avons pu participer, ces dernières années, à une réflexion collective entre chercheurs, universitaires, acteurs de la Justice pénale, militants politiques, syndicaux ou associatifs et personnes placées ou ayant été placées sous main de Justice²⁸.

1 - Connaître pour agir

1. Création d'une structure multidisciplinaire d'études et de recherches sur les infractions pénales, leur prévention, leur sanction et leur réparation²⁹.

2. Cette structure doit s'inspirer des expériences étrangères en la matière et chercher à rassembler, dans une même entité, des représentants des sciences du droit, des sciences de la société, des sciences médicales et du psychisme, et de la philosophie (modèle du « *tétraèdre criminologique* »)³⁰ chercheurs professionnels mais aussi acteurs de la Justice pénale intéressés par la démarche scientifique. Par son existence, elle doit partout favoriser cette approche multidisciplinaire du champ pénal qui manque tant à notre pays.

3. L'approche multidisciplinaire est la seule capable d'éclairer le débat public sur la question pénale, au-delà de l'émotion, des souffrances, mais aussi des passions idéologiques, et d'apporter une contribution significative à la construction de politiques pénales, dépassant esprit de système et démagogie populiste.

4. La structure entreprend, développe, encourage, à son initiative ou à la demande des pouvoirs publics, tous travaux de recherches ayant pour objet l'étude des infractions pénales et des réponses apportées (prévention, aide aux victimes, poursuites à l'égard des auteurs, alternatives aux poursuites, prononcé des mesures et des sanctions, modalités d'exécution des unes et des autres) et ce dans toutes les disciplines concernées.

²⁸ Association *Recherches, Confrontations et Projets sur les mesures et sanctions pénales* (RCP), Association française de criminologie (AFC) et son groupe de travail *Mesures et Sanctions Pénales* (MSP), le séminaire de recherche *Mesures Pénales / Privation de Liberté* (MP-PL), le Collectif *Octobre 2001*, la commission nationale Justice du PS et celle des Verts, le *Groupe récidive* du groupe UDF à l'Assemblée nationale, le *Groupe d'étude de la récidive en Europe* (GERE) et *l'Appel des 115*.

²⁹ Nous reprenons ici à notre compte les propositions de *l'Appel des 115* signé par le club « DES Maintenant en Europe » au même titre que 50 autres organisations (sans compter les 650 signataires personnes physiques). - Tournier P.V., *Criminalité délinquance, justice, connaître pour agir, Champ pénal / Penal Field. Nouvelle revue française de criminologie / New French Journal of Criminologie*, rubrique « Vie de la recherche », champpenal.revues.org, 2006.

³⁰ Voir projet de statuts de l'association *TETRA* dont l'objet est de soutenir *l'Appel des 115*.

5. Elle évalue, effectue ou fait effectuer toutes recherches utiles à la connaissance scientifique, multidisciplinaire, du champ pénal et à sa contribution à la sécurité publique et à l'amélioration du fonctionnement des institutions pénales.
6. Elle recueille, centralise et valorise l'ensemble des travaux tant français qu'étrangers relevant de son champ d'activité par la création et le développement d'un centre de documentation de grande envergure, mis en réseau avec les centres existants.
7. Elle élabore des « synthèses de connaissances »³¹ et tient notamment le Gouvernement, le Parlement et les pouvoirs publics informés des connaissances acquises.
8. Elle apporte son concours à la formation à la recherche et par la recherche dans les domaines de sa compétence.
9. Elle participe à l'information de l'ensemble des citoyens.
10. Elle participe, au niveau international, à la diffusion des travaux français du champ et au développement de l'information en favorisant l'usage de la langue française.
11. Elle établit chaque année un rapport, largement diffusé, sur son activité, sur les résultats des travaux qu'elle a réalisés ou fait réaliser et formule des propositions.
12. Sur le plan administratif, différentes solutions sont à envisager et à évaluer à l'aune de deux critères, l'indépendance intellectuelle et l'efficacité à atteindre les objectifs définis : rattachement au Premier Ministre (auprès du nouveau *Centre d'analyse stratégique* ?), ou de plusieurs tutelles (Ministère de la Justice, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de la Santé et de la solidarité...), voire du seul Ministère de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cela dépend, naturellement, de l'évolution des structures existantes et des complémentarités à construire³².
13. Par ailleurs, l'entité doit avoir des liens très étroits avec l'enseignement supérieur, tant universitaire que professionnel, sans oublier l'enseignement au collège et au lycée.

2 - Une nouvelle échelle des peines pour la France, pour l'Europe ?

14. La réforme du code pénal date de quelques années seulement (mise en application le 1^{er} mars 1994), mais ce n'est pas une raison suffisante pour se refuser à l'amender si besoin. Et besoin il y a.
15. La gamme des sanctions possibles (et des aménagements possibles) a pu être comparée à un couteau suisse, aux lames si nombreuses et variées que l'on finit par ne plus trop savoir à quoi telle ou telle peut servir et perd, à la longue, toute utilité. Il en est ainsi du jour-amende, par exemple. L'exigence, fondamentale, d'une échelle de sanction graduée et réellement appliquée doit conduire à remettre sur l'établi la question de l'échelle des peines. Par ailleurs, la légitimité des peines exécutées en milieu ouvert (travail d'intérêt général (TIG) sursis avec mise à l'épreuve), dans l'esprit des juges et

³¹ Comme ce que l'INSERM a pu faire sur l'alcoolisme : - Collectif, 2001, *Alcool. Effets sur la santé, Expertise collective* Editions INSERM.

- Collectif, 2003, *Alcool. Dommages sociaux, abus et dépendance*. Expertise collective, Editions INSERM.

³² Nous pensons, en particulier, à l'*Observatoire national de la délinquance* (OND), à l'*Institut des hautes études sur la Justice* (IHEJ), au *Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales* (CESDIP) ex *Service d'études pénales et criminologiques* (SEPC) de la Chancellerie et seule survivance de la recherche au Ministère de la Justice, d'avant la réforme de 1983, aux structures de recherches de l'ENM et de l'ENAP, à la *Commission de suivi de la détention provisoire*, à la *Commission de suivi et d'analyse de la récidive*, etc.

dans celui de nos concitoyens dépend en grande partie des moyens alloués aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

16. La place de la prison dans le système de sanction en France est paradoxale : les peines privatives de liberté (fermes ou avec sursis) représentent, en 2004, 53 % des sanctions prononcées en matière de crimes, délits et contraventions de 5^{ème} classe (environ 2/3 si on se limite aux délits et aux crimes), mais 2/3 de ces peines sont prononcées avec un sursis total³³. Ainsi la prison est la peine de référence sans l'être (sursis) tout en l'étant (risque de révocation du sursis). Nous proposons de mettre au cœur du système une nouvelle peine : la probation (à l'anglaise).

17. Cette nouvelle peine pourrait remplacer le sursis simple, le sursis avec mise à l'épreuve, le TIG peine principale, voire certaines amendes (jamais réglées). Elle pourrait représenter au moins 35 % des sanctions et détrôner les peines privatives de liberté, fermes (19 %). La probation (à l'anglaise) se définirait sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme « épée de Damoclès » mais par un temps de probation vécu « dans la communauté » avec les obligations et les interdits strictement nécessaires comme dans le sursis avec mise à l'épreuve actuel, obligation ou non d'un travail d'intérêt général, etc. Si les conditions ne sont pas respectées par le condamné, pendant la période de probation, il est rejugé, sans préjudice de la nature de la nouvelle peine.

Proportion de peines alternatives parmi les sanctions prononcées en 2004³⁴

		A	B	C
Ensemble	598 804	100,0 %	100,0 %	100,0 %
1. Peines privatives de liberté :				
1.1 ferme (y compris avec sursis partiel)	114 594			
1.2 sursis total, simple	136 907			
1.3 sursis total avec mise à l'épreuve	53 122		484 210	
1.4 sursis total avec mise à l'épreuve et TIG	10 055		81 %	95 726
2. Peines non privatives de liberté, « appliquées dans la communauté » :		284 126		16%
2.1 TIG peine principale	10 876	47 %		
2.2 Mesures éducatives	21 673			
3. Peines non privatives de liberté non « appliquées dans la communauté »		251 577		

Source : Université Paris I. / Pierre V. Tournier

18. Un certain nombre d'infractions actuellement susceptibles d'être sanctionnées par une peine privative de liberté doivent être sanctionnées, au maximum, par la nouvelle probation, lorsque que le prévenu n'était pas en situation de récidive légale. Exemple : le vol simple, le recel simple.

19. La mise en place de cette nouvelle sanction de probation ferait ainsi passer la proportion de « sanctions appliquées dans la communauté », au sens du Conseil de l'Europe, de 16 % actuellement à 40 %.

20. Au sommet de l'échelle des peines, il faut supprimer la peine de réclusion ou de détention criminelle à perpétuité, toutes les peines étant « à temps » (voir *infra* proposition n°47 et suivantes).

³³ Tournier P.V., « Le poids des peines alternatives à la détention. Condamnations de 2004, inscrites au casier judiciaire, France entière », *Arpenter le Champ Pénal / Les comptes du lundi*, 26/06/06, n°2, 4 p.

³⁴ - Définition A. : Cette façon de raisonner repose sur la distinction entre peine privative de liberté au sens large (incluant le sursis total) et peines non privatives de liberté.

- Définition B. : On exclut les peines avec sursis total (sursis simple, sursis avec mise à l'épreuve sans ou avec TIG) des peines privatives de libertés et on les inclut dans le champ des alternatives.

- Définition C. : On limite les alternatives aux seules sanctions qui s'accompagnent des mesures de supervision.

21. Il faut aussi supprimer les périodes de sûreté (voir *infra* proposition n°47 et suivantes) et ainsi ne pas préjuger des possibilités d'évolution des condamnés au cours de la détention, et donc de possibilités d'octroi d'aménagements de peine, placées sous la responsabilité du pouvoir judiciaire.

3 - Procédure (pour mémoire)

22. En matière de détention provisoire, il faut reprendre l'orientation retenue dans la loi du 15 juin 2000, et trop vite remise en cause à l'automne 2001 : réduire les possibilités de placement en détention provisoire et réduire les durées maximales³⁵.

La réclusion à perpétuité, aujourd'hui, en France

En France, aujourd'hui, 511 personnes purgent une peine de réclusion criminelle à perpétuité³⁶. Passant de 299 en 1968 à 185 en 1975, ce nombre n'a cessé d'augmenter depuis et ce jusqu'à atteindre un maximum de 583 en janvier 2000. Du 1^{er} janvier 1975 au 1^{er} janvier 1981, l'accroissement annuel moyen avait été de 11% contre 2 % du 1^{er} janvier 1981 au 1^{er} janvier 1988. Ainsi, contrairement à ce que l'on affirme souvent, l'abolition de la peine de mort, en France, le 9 octobre 1981, ne peut être rendue responsable de cette hausse des perpétuités. Par ailleurs, la loi du 15 juin 2000 supprimant la compétence du ministre de la Justice en matière de libération conditionnelle pour les longues peines au profit du pouvoir judiciaire a permis une certaine relance de cette mesure de libération anticipée entraînant une baisse du nombre de détenus condamnés à vie.

24 % des détenus condamnés à perpétuité sont détenus depuis moins de 10 ans, 52 % depuis 10 ans à moins de 20 ans, 20 % depuis 20 ans à moins de 30 ans. 17 condamnés sont incarcérés depuis 30 ans ou plus, le maximum étant de 41 ans (données au 1^{er} mai 2005)³⁷. Huit sur dix ont une période de sûreté.

L'analyse des détentions des libérés montre que la durée effective passée sous écrou est en nette augmentation. La moyenne calculée sur les sortants des années 1995-2005 est de 20 ans, soit 3 ans de plus que pour les sortants de 1961-1980 ou ceux de 1989. Depuis les années 1990, les durées de détention de plus 22 ans, qui, avant, étaient rarissimes représentent désormais un cas sur cinq.

4 - Une politique d'exécution des mesures et sanctions pénales déflationniste quant au recours à la détention

23. Un tel programme devrait être porté par la création d'un *Secrétariat d'Etat à l'exécution des mesures et sanctions pénales* placé auprès du Garde des Sceaux, ayant pour tâche d'élaborer un nouveau projet de loi pénitentiaire (que nous préférons appeler « loi sur l'exécution des mesures et sanctions pénales », pour essayer d'en finir, une fois pour toute, avec la « pénitence ») et de piloter une véritable politique déflationniste quant au recours à la détention.

24. Cette politique doit s'appuyer fermement sur les orientations du Conseil de l'Europe. En particulier :

* Recommandation sur *le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, n°R (99)22, adoptée le 30 septembre 1999.

* Recommandation sur *l'amélioration de la mise en œuvre des règles sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, n°R (2000)22, adoptée le 24 novembre 2000.

* Recommandation sur *la libération conditionnelle*, n° R (2003) 22, adoptée le 24 septembre 2003.

³⁵ Voir rapport de la Commission d'enquête parlementaire de l'affaire dite d'Outreau.

³⁶ Au 1^{er} avril 2006, dernière donnée disponible (métropole).

³⁷ Kensey A., *Durée effective des peines perpétuelles*, Ministère de la Justice, *Cahiers de démographie pénitentiaire*, n°18, nov. 2005, 6 p.

* Recommandation sur la gestion par les administrations pénitentiaires de condamnés à perpétuité et autres détenus de longues peines, R (2003) 23, adoptée le 9 octobre 2003.

* Recommandation sur les règles pénitentiaires européennes n° R (2006) 2, adoptée le 11 janvier 2006.³⁸

25. Devant la situation de surpeuplement carcéral que l'on connaît, il faut appliquer la recommandation du 30 septembre 1999 du Conseil de l'Europe sur *le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*. Cela signifie, agir sur trois fronts : le développement des alternatives réduisant les entrées en détention (1^{ère} catégorie), des alternatives réduisant les durées de détention, sous écrou (2^{ème} catégorie), des alternatives réduisant le temps passé derrière les murs avec maintien sous écrou (3^{ème} catégorie). Cette même recommandation, puis celle de 24 septembre 2003 ont montré toute l'importance de la libération conditionnelle dans ce programme (voir *infra* propositions n°45 et suivantes)³⁹.

Surpeuplement carcéral et aménagement des courtes peines

Au 1^{er} janvier 2006, l'effectif de la population sous écrou est de 59 522 (métropole et outre-mer). Il se décompose de la façon suivante : 19 732 prévenus, 1 178 condamnés à un an et moins « placés », 10 994 condamnés à un an et moins détenus et 27 618 condamnés à plus d'un an. Les condamnés placés sont sous surveillance électronique (PSE) ou « en placement à l'extérieur ». On n'a pas inclus dans cette catégorie les condamnés en semi-liberté. Ainsi, à cette date, moins de 10 % des courtes peines sont exécutées en milieu ouvert.

Cette proportion de courtes peines aménagées (à une date donnée) varie de 5 % outre-mer à 14 % dans la direction régionale de Lyon. En métropole, elle est inférieure à 10 % dans les directions régionales de Paris (7 %), Lille et Rennes (8 %).

Si l'on retranche du nombre de personnes écrouées (59 522), les condamnés placés (1 178), on obtient 58 344 détenus pour 51 252 places opérationnelles, soit une densité carcérale globale de 113,8 détenus pour 100 places. Cela donne un solde global (France entière) de $58\,344 - 51\,252 = 7\,092$. Mais si on regarde la situation, établissement par établissement, on trouve en fait un nombre de détenus en surnombre de 9 169 (car il y a $9\,169 - 7\,092 = 2\,077$ places inoccupées).

En comptant maintenant, dans chaque établissement surpeuplé, le nombre de condamnés à un an et moins dont on pourrait aménager la peine en milieu ouvert pour atteindre une densité de 100, dans l'établissement, on obtient un chiffre total de 6 496.

Ainsi en aménageant ces peines, le nombre de détenus en surnombre passerait de 9 169 à $9\,169 - 6\,496 = 2\,673$, soit une baisse de 70 %⁴⁰.

26. Alternatives réduisant les entrées en détention : il s'agit de favoriser le contrôle judiciaire pour éviter la détention provisoire et les peines alternatives (nouvelle probation, voir *supra* proposition n°16).

³⁸ Tournier P.V., « Politiques sous influence ou recommandations sans effet ? Les politiques pénitentiaires en France et les recommandations du Conseil de l'Europe », revue *Prison – Justice, à paraître*.

Tournier P.V., « Que faire des nouvelles règles pénitentiaires européennes adoptées par le Conseil de l'Europe, le 11 janvier 2006 ? », Communication au colloque « Pratique du droit, pensée du droit et engagement social » Dijon, 11-13 mai 2006, Atelier 7. La règle et sa lointaine application concrète, Dalloz, à paraître.

³⁹ Tournier P.V., *La recommandation rec (2003) 22 du 24 septembre 2003. Plaidoyer pour la libération conditionnelle*. Conférence ad hoc des directeurs d'administration pénitentiaire (CDAP) et de service de probation, Rome, 25-27 novembre 2004, Conseil de l'Europe, CDAP (2004) 1, 11 p.

⁴⁰ Kensey A., coll. Tournier P.V., « Surpeuplement carcéral et aménagement des courtes peines, au 1^{er} janvier 2006. Méthodologie », Direction de l'administration pénitentiaire, *Concepts et Méthodes*, n°24, mars 2006, 60 p.

27. Le TIG, mesure pouvant accompagner une mesure de probation, pourrait changer de nom et s'appeler « service d'intérêt général » (SIG). Présenter le travail comme une peine semble peu pédagogique pour les personnes concernées.

28. Les municipalités (à partir d'une certaine taille) et les associations subventionnées (à partir d'un certain niveau de subvention) devraient avoir obligation de fournir un nombre minimum de postes de SIG (ex-TIG), en fonction de leur importance.

29. Alternatives réduisant les durées de détention (sous écrou) : la mesure phare est évidemment la libération conditionnelle (voir *infra* propositions n°45 et suivantes).

30. Alternatives réduisant le temps passé derrière les murs avec maintien sous écrou : il s'agit principalement de développer le placement à l'extérieur, le placement sous surveillance électronique fixe (PSE) et la semi-liberté. Aussi faudrait-il pouvoir disposer, dans chaque maison d'arrêt, de places de semi-liberté.

5 - Numerus clausus du placement sous main de Justice

31. En ce qui concerne les locaux de détention, la nouvelle version des Règles pénitentiaires européennes apporte les précisions suivantes : « *Chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus. Une cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter. Dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir avant d'être contraints de partager une cellule pendant la nuit* » (Article 18 alinéas 4 à 7). La situation actuelle ne permet évidemment pas de respecter cette recommandation. Aussi pensons-nous qu'il est nécessaire de mettre en place un système de contrôle strict de non dépassement des capacités du placement sous main de Justice⁴¹.

32. Il s'agit donc du placement sous écrou (ensemble des établissements pénitentiaires) mais aussi du placement sans écrou, en milieu ouvert : prévenus sous contrôle judiciaire, condamnés au sursis avec mise à l'épreuve, au travail d'intérêt général ou en libération conditionnelle, etc.

33. Cela nécessite de procéder à une évaluation rigoureuse des capacités actuelles du milieu fermé comme du milieu ouvert (question de locaux et de personnels) en distinguant bien les différentes situations juridiquement possibles⁴². Cet état des lieux devrait « faire consensus » et permettre de définir, dans le même esprit, le « parc » nécessaire et ... suffisant pour le présent et pour l'avenir, en milieu fermé comme en milieu ouvert. Ce n'est pas une question de divination, mais d'évaluations rigoureuses et de choix politique. Le parc pourrait ensuite évoluer, dans une perspective réductionniste vis-à-vis de la privation de liberté, au profit de prises en charge dans la communauté, selon l'expression utilisée au Conseil de l'Europe.

34. Ce contrôle des capacités pourrait se faire sur la base du descriptif des 10 catégories suivantes (concept de mosaïque pénitentiaire, voir encadré *infra*).

35. Pour ce qui de l'exécution des courtes peines en milieu fermé (un an ou moins), il ne devrait pas être possible de les mettre à exécution dans un établissement dont la densité carcérale est supérieure à 100 détenus pour 100 places. Dans ce cas trois solutions pourraient s'offrir au parquet : a. mettre à exécution mais libérer le condamné détenu dans l'établissement dont le reliquat de peine est le plus faible, b. Surseoir à la mise à exécution, c. Aménager la peine restant à subir en milieu ouvert.

⁴¹ Tournier P.V., dir., *Population carcérale et numerus clausus, débat autour d'un concept incertain : contributions et documents*, publication du Club « DES Maintenant », sept. 2005, 35 p.

⁴² Tournier P.V., « Mosaïque pénitentiaire : une topologie mouvante », *Actualité juridique. Pénal*, Les Editions Dalloz, n°9/2004, 333-334.

Mosaïque pénitentiaire

1. Places en milieu ouvert

- 1.1 Prévenus non écroués [contrôle judiciaire]
- 1.2 Condamnés non écroués [SME, TIG, LC, suivi socio-judiciaire, surveillance judiciaire]

2. Places en centres éducatifs fermés pour mineurs (CEF)

- 2.1 Prévenus non écroués [contrôle judiciaire]
- 2.2 Condamnés non écroués [SME, LC]

3. Places en milieu fermé / sous écrou / hors les murs

- 3.1 Prévenus écroués [hospitalisation extérieure, UMD]
- 3.2 Condamnés écroués
 - 3.2.1 Hors les murs absence temporaire et totale [PS, hospitalisation extérieure, UMD]
 - 3.2.3 Hors les murs absence permanente et partielle [semi-liberté]
 - 3.2.3 Hors les murs absence permanente et totale [PSE fixe]

4. Places en milieu fermé / sous écrou / dans les murs

- 4.1 Prévenus écroués [détention provisoire]
- 4.2 Condamnés écroués [exécution de peine]

6 - Citoyennes et citoyens détenus

36. Dans leur nouvelle version, les règles pénitentiaires européennes (RPE), précisent à l'article 92, sous le titre *Inspection gouvernementale* : « *Les prisons doivent être inspectées régulièrement par un organisme gouvernemental, de manière à vérifier si elles sont gérées conformément aux normes juridiques nationales et internationales, et aux dispositions des présentes Règles* ». Et dans l'article 93, sous le titre *Contrôle indépendant* : « *Les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités doivent être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions doivent être rendues publiques. Ces organes de contrôle indépendants doivent être encouragés à coopérer avec les organismes internationaux légalement habilités à visiter les prisons* ». Nous proposons que ce contrôle indépendant soit confié à la *Commission nationale de déontologie de la sécurité*, autorité administrative indépendante, créé par la loi 2000-494 du 6 juin 2000. Ses compétences seront donc élargies et les moyens de son fonctionnement assurés.

37. La question du contrôle extérieur a été fort bien instruite par la commission mise en place par Elisabeth Guigou alors Garde de Sceaux et présidée par Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation. Son rapport fut déposé en mars 2000⁴³ : six ans plus tard, ne serait-il pas temps d'agir ? D'autant plus que la France a signé, à l'occasion de la 60^{me} session de l'Assemblée générale de l'ONU, le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture. Ce protocole prévoit un système d'inspections régulières des lieux de détention afin de prévenir des pratiques abusives et d'améliorer les conditions de détention.

38. Dans cet esprit, nous préconisons que ce contrôle concerne à la fois les établissements pénitentiaires, les hôpitaux psychiatriques, les lieux de rétention administrative et les locaux de garde à vue. Cette pluri-compétence, inspirée des modes de fonctionnement du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants (CPT) aura l'avantage de ne stigmatiser aucun des corps professionnels concernés.

39. Nous proposons d'étendre aux membres français du Parlement européen la possibilité de se rendre dans les établissements pénitentiaires que députés et sénateurs ont depuis la loi du 15 juin 2000.

40. Sous le titre *Régime pénitentiaire*, les RPE précisent dans l'article 25, les points suivants : « *Le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré. Ce régime doit*

⁴³ Commission « Canivet », Commission pour l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, *Rapport à Madame le Garde des Sceaux*, 2000.

permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux. Ce régime doit aussi pourvoir aux besoins sociaux des détenus. » Dans les prisons françaises, il y a urgence à lutter contre l'oisiveté en détention. Chaque personne détenue pourra bénéficier d'une, au moins, des solutions suivantes : a. un emploi en atelier, b. une formation générale et/ou professionnelle, c. des activités culturelles et/ou de formation à la citoyenneté.

41. Pour chacune de ces activités, les personnes détenues (prévenues ou condamnées) recevront une rémunération et/ou un revenu minimum de préparation à la sortie (RMPS).

42. Dans une des premières étapes de la réécriture des RPE, on a pu lire ceci : « *Sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à se réunir pour débattre de questions d'intérêt commun. Les autorités pénitentiaires doivent encourager les comités représentant les détenus à communiquer avec elles concernant les modalités de l'emprisonnement* ».

Une telle rédaction, proposée par le *Conseil de coopération pénologique*, formé, rappelons-le, de personnalités de haut rang de sept pays européens a dû effrayer, par son audace, plus d'un gouvernement (dont le nôtre). La dernière version de l'article 50 est plus « soft ». Sous le titre *Bon ordre. Approche générale*, on trouve cette recommandation : « *Sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet* ». Peu importe la façon de l'exprimer : il nous paraît impératif de créer, dans la loi et dans les faits, les conditions d'une véritable participation des détenus à l'organisation de la vie en détention, en s'inspirant de ce qui se fait chez nos partenaires européens (comités consultatifs de détenus)⁴⁴.

43. Les périodes électorales ou référendaires devraient être un moment privilégié d'ouverture des établissements pénitentiaires vers la vie de la cité et de formation des personnes détenues aux responsabilités citoyennes. L'organisation de débats politiques pluralistes à l'intérieur des établissements doit être favorisée. Tous les moyens nécessaires doivent aussi être mis en place pour favoriser la participation aux votes des personnes détenues qui ne sont pas privées de leurs droits civiques.

On peut, par ailleurs, s'interroger sur le fait de savoir si la privation du droit de vote (devoir citoyen) à titre de peine complémentaire n'est pas en contradiction avec l'objectif de la sanction : « vivre une vie responsable et exempte d'infractions pénales »⁴⁵.

44. Nous pensons qu'il serait aussi nécessaire de mettre en place des lieux d'expression collective des personnes placées sous main de justice suivis en milieu ouvert (comités consultatifs de personnes suivies).

7 - Pour une réforme globale de l'aménagement des peines privatives de liberté

45. Créée, en France, en 1885, la libération conditionnelle est en crise, depuis des années. Elle est octroyée à une petite minorité des détenus condamnés, alors qu'elle devrait être la voie normale vers la fin de peine. Il faut refonder une libération conditionnelle, appliquée au plus grand nombre, dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Aussi doit-elle être au cœur des procédures d'aménagement des peines. Après les lois Perben 2 et Clément 1^{er}, il faut donc tout revoir sur le sujet.

46. Afin d'aider les condamnés à (ré) apprendre à vivre dans le respect des lois et de protéger les victimes potentielles de nouveaux délits et de nouveaux crimes, toute peine privative de liberté doit

⁴⁴ Bishop N., « La participation des personnes détenues à l'organisation de la vie en détention », *Champ Pénal / Penal Field*, 2006, <http://champpenal.revues.org/document485.html>

⁴⁵ *Recommandation sur les règles pénitentiaires européennes* n° R (2006)2, adoptée le 11 janvier 2006, règle n°102-1 : « [...] le régime des détenus condamnés doit être conçu pour leur permettre de mener une vie responsable et exempte de crime ».

être aménagée. Cela signifie qu'avant la fin de la peine, le condamné doit pouvoir sortir de l'établissement pénitentiaire où il est écroué, accompagné ou non, de façon partielle ou totale, de façon temporaire ou définitive, sans pour autant que l'écrou soit levé. La peine prononcée adaptée, par son aménagement, au devenir du condamné, prend tout son sens et tend à rétablir le lien social entre l'auteur de l'infraction et la société. Le respect dû aux victimes et la sécurité de tous, pour l'avenir sont à ce prix.

47. Une telle orientation est en contradiction avec l'existence des peines perpétuelles et des périodes de sûreté. Ces dernières, introduites en 1978, Alain Peyrefitte étant Garde des Sceaux, interdisent toute procédure d'aménagement pendant un temps qui peut aller jusqu'à 30 ans, défini au moment du procès, voire imposé par la loi. Il faut abolir et la peine à perpétuité et les périodes de sûreté.

48. La peine de réclusion criminelle maximale encourue doit être de 30 ans. Il s'agit bien de la peine maximale encourue et non de la peine exécutée en détention (voir *infra* proposition n°63).

49. Toute peine d'emprisonnement, de réclusion ou de détention criminelle doit être exécutée dans sa totalité (période sous écrou incompressible) mais pour partie en milieu fermé et pour partie en milieu ouvert. Aussi la période sous écrou définie au moment du procès, ne peut-elle, en aucune manière, être réduite ou prolongée pour l'affaire concernée. Dans l'état actuel du droit, en cas de libération conditionnelle, le temps correspondant au reliquat de la peine à exécuter en milieu ouvert peut effectivement être prolongé. Dans le système préconisé, cela ne sera plus possible.

50. Une telle orientation nécessite de renoncer aux grâces collectives, remises au goût du jour par Valéry Giscard d'Estaing, en 1980, et systématiquement accordées, à l'occasion du 14 juillet, depuis le début des années 1990⁴⁶.

51. Il en est de même des amnisties qui ne peuvent se justifier qu'à la suite d'événements de première importance dans la vie du pays dans un but de réconciliation nationale.

52. Des procédures transitoires devraient être utilisées afin d'éviter les réactions de détenus « privés de grâce », redoutées par l'administration pénitentiaire, le juge de l'application des peines pouvant moduler le montant de la grâce au cas par cas, comme en 1980, mais en motivant précisément sa décision, la partie modulable pouvant augmenter d'une année sur l'autre.

53. Ce principe implique aussi l'abolition du système des crédits de réduction de peine introduit dans la Loi Perben 2, comme des réductions de peine supplémentaires.

54. Les procédures d'aménagement des peines doivent dépendre de la longueur de la peine prononcée, comme c'est déjà en partie le cas. On distinguera, selon le quantum de la peine ferme prononcée, les « courtes peines » (un an ferme ou moins), les *peines intermédiaires* (plus d'un an à 5 ans), les *longues peines* (plus de 5 ans à 10 ans) et les *très longues peines* (plus 10 ans à 30 ans)⁴⁷. En cas de peines multiples, c'est évidemment la somme des quantum prononcés qui sera à prendre en compte.

55. Les *courtes peines*⁴⁸ seront systématiquement exécutées, à temps partiel ou à plein temps, en milieu ouvert, sauf incident en cours d'exécution (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique fixe). Pour des questions de délai, la libération conditionnelle est peu adaptée à ce type de peine et devrait être réservée aux sanctions les plus longues. N'oublions pas que

⁴⁶ Tournier P.V., « Les grâces collectives du 14 juillet ou le degré zéro de la politique pénale en France », tribune sur le site www.jack-lang.com du Club « Inventons l'Avenir », mis en ligne le 11 juillet 2005, publié aussi sous forme de tribune, dans *Métro*, daté du 12 juillet.

⁴⁷ Pour le Conseil de l'Europe, les longues peines sont les peines de plus de 5 ans. Voir *Recommandation sur la gestion par les administrations pénitentiaires de condamnés à perpétuité et autres détenus de longues peines*, R (2003) 23, adoptée le 9 octobre 2003.

⁴⁸ Environ 10 000 condamnés détenus, à une date donnée.

les peines privatives de liberté sont souvent en partie exécutées avant d'avoir été prononcées, du fait de l'existence d'une détention provisoire.

56. Aussi tout doit-il être fait pour limiter autant que faire se peut le recours à la détention avant jugement (voir *supra* proposition n°22).

57. La Libération conditionnelle sera la mesure centrale d'aménagement des peines de plus d'un an. Elle doit concerner l'immense majorité de ces condamnés. Les autres mesures d'aménagement s'inscrivent dans cette perspective (permissions de sortir, placement à l'extérieur, semi-liberté, placement sous surveillance électronique fixe, voire placement sous surveillance électronique mobile, pour les peines les plus lourdes).

Aménagement des peines et « récidive » des auteurs d'agression sexuelle

L'examen d'échantillons de condamnés libérés, entre le 1^{er} mai 1996 et le 30 avril 1997, après avoir été sanctionnés pour agression sexuelle ou autre atteinte sexuelle (crime ou délit) sur mineur donne les résultats suivants :

Aménagement des peines : - Part de la peine prononcée effectuée en détention : échantillon « crime » = 69 % échantillon « délit » = 67 % (Exemple : en moyenne une personne condamnée à 10 ans de réclusion criminelle a fait environ 7 ans en détention).

- Proportion de condamnés bénéficiaires d'une libération conditionnelle : échantillon « crime » = 23 %, échantillon « délit » = 10 %

Devenir judiciaire 5 ans après la levée d'écrou : - Proportion de libérés ayant été de nouveau condamnés, quelle que soit la nature de la nouvelle infraction commise dans les 5 ans, quelle que soit la nature de la nouvelle sanction : échantillon « crime » = 30 %, (32 % pour les fins de peine, 24 % pour les LC), échantillon « délit » = 23 % (25 % pour les fins de peine, 10 % pour les LC).

- Proportion de libérés ayant été de nouveau condamnés à une peine ferme privative de liberté, quelle que soit la nature de la nouvelle infraction commise dans les 5 ans : échantillon « crime » = 11 % (12 % pour les fins de peine, 10% pour les LC), échantillon « délit » = 11 % (13 % pour les fins de peine, 0% pour les LC).

- Proportion de libérés ayant été ultérieurement condamnés à une peine de réclusion criminelle, quelle que soit la nature du crime commis dans les 5 ans : échantillon « crime » = 1 %, échantillon « délit » = moins de 0,5 %⁴⁹.

58. Les conditions d'octroi de toutes ces mesures d'aménagement doivent être entièrement unifiées pour permettre au juge de l'application des peines ou au tribunal de l'application des peines de passer facilement de l'une à l'autre selon les besoins.

59. Dans le système français actuel de libération conditionnelle, il y a levée d'écrou au moment de l'octroi. Nous proposons que le libéré conditionnel reste désormais placé sous écrou (avec transfèrement dans l'établissement le plus proche de son domicile - de son lieu d'hébergement -). Sa situation serait ainsi comparable, sur ce point, à celle d'un condamné placé sous surveillance électronique fixe. Cette disposition aurait l'intérêt de rappeler à chacun que la mesure de libération conditionnelle n'est pas une fin de peine mais une modification des conditions de l'exécution d'une peine d'emprisonnement, de détention ou de réclusion criminelle, avec tout ce que cela peut comporter de contraintes, d'interdictions, d'obligations et de contrôles.

⁴⁹ 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)*, Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Coll. « Travaux & Documents », n°68, 2005, livret de 63 p. + CD ROM.

60. Pour les condamnés à des *peines intermédiaires*⁵⁰, nous proposons un système de libération conditionnelle d'office à ½ peine pour les non récidivistes, comme pour les récidivistes, les mesures d'aide et de contrôle étant définies par le juge de l'application des peines (JAP). Des mesures de sortie anticipée partielle et/ou temporaire peuvent être octroyées avant la ½ peine par le JAP (par exemple des permissions de sortir).

61. Les condamnés aux *longues peines*, récidivistes ou non⁵¹ peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle à ½ peine, la décision étant prise par le JAP (système discrétionnaire). En fonction des progrès réalisés dans l'avenir en matière d'aménagement des peines, ce système devrait évoluer vers un système de libération d'office, comme pour *les peines intermédiaires*.

62. De même, les condamnés aux *très longues peines*⁵² peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle à ½ peine pour les non récidivistes, comme pour les récidivistes. La décision est prise par le tribunal de l'application des peines (système discrétionnaire). Là encore, en fonction des progrès réalisés dans l'avenir en matière d'aménagement des peines, ce système devrait évoluer vers un système de libération d'office, comme pour les peines intermédiaires. Quand nous parlons de progrès, nous pensons aussi bien aux modalités de prise en charge au sein de la détention qu'en milieu ouvert (voir proposition *supra* proposition n°36 et suivantes).

63. La partie exécutée en détention ne pourra en aucun cas excéder 20 ans (libération conditionnelle d'office pour tous, au bout de 20 ans). Ainsi un condamné à une peine de 30 ans, effectuerait au maximum les 2/3 de sa peine en détention. Il s'agit d'un maximum : un condamné à une peine de 30 ans, qu'il soit récidiviste ou non, pourra bénéficier d'une libération conditionnelle à ½ peine soit au bout de 15 ans. On peut aussi prévoir qu'il bénéficie de mesures de sortie anticipée partielle et/ou temporaire octroyées avant la ½ peine, donc avant 15 ans, par le tribunal de l'application des peines (par exemple des permissions de sortir). On peut penser que 15 ans sous le régime de la libération conditionnelle, donc sous mandat judiciaire, c'est beaucoup trop. Tout dépend des contraintes imposées en milieu ouvert, contraintes qui, si tout se passe bien, devront évidemment évoluer dans le temps et aller en s'amenuisant, jusqu'à disparaître si elles ne sont plus nécessaires. La personne restera pour autant, juridiquement sous écrou.

64. La recommandation du Conseil de l'Europe du 24 septembre 2003 sur la libération conditionnelle, rappelle que 5 pays sur les 46 membres du Conseil de l'Europe n'ont pas de peine perpétuelle. Il s'agit de la Croatie, de l'Espagne, de la Norvège, du Portugal et de la Slovénie. Si nous voulons construire un espace judiciaire européen, il nous faudra construire une échelle des peines commune, allant dans le sens du renforcement des droits de l'homme et de nos valeurs humanistes. Il est aujourd'hui acquis que la peine de mort ne sera pas ce dernier échelon. Mais ce ne sera pas non plus la peine à perpétuité. En Croatie et en Espagne la peine maximale encourue est de 40 ans. Elle est de 30 ans au Portugal ou en Slovénie... et de 21 ans en Norvège.

8 - Connaître pour lutter contre la récidive des infractions pénales

65. L'une des fonctions prioritaires de la structure d'études et de recherches préconisée *supra* (Propositions n°1. à 13.), devrait être *l'analyse stratégique* de la récidive par un observatoire permanent en la matière. Les propositions qui suivent peuvent aussi servir d'illustration de ce qu'il y aurait à faire, sur le plan scientifique, dans d'autres domaines du champ pénal⁵³.

⁵⁰ Environ 12 000 condamnés détenus à une date donnée.

⁵¹ Environ 5 700 condamnés détenus à une date donnée.

⁵² Environ 7 400 condamnés détenus à une date donnée.

⁵³ Tournier P.V., « Lutter contre la récidive dans le respect des droits de l'homme », *Les Annonces de la Seine*, n°51, jeudi 28 juillet 2005, 5-6.

Tournier P.V., « Solutions contre la récidive », *Libération*, Rebonds, 18 juillet 2005, 30-31.

66. *L'observatoire de la récidive*⁵⁴ pourrait mobiliser les compétences des directions du Ministère de la Justice les plus directement concernées : Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), Direction de l'Administration pénitentiaire (DAP) et Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), sans oublier le Service des affaires européennes et internationales (SAEI). L'observatoire devrait aussi avoir les moyens de procéder à des visites et ou à des auditions afin de mobiliser toutes les compétences acquises par les acteurs de terrain ou par les chercheurs, en France ou chez nos partenaires européens.

67. Il centralise les données existantes : données juridiques, données statistiques et analyses du phénomène dans le cadre des différentes disciplines concernées. Le corpus ne doit pas se limiter à la définition, à la mesure de la récidive et l'étude des conditions du nouveau passage à l'acte, mais doit naturellement inclure, en amont, la question du prononcé des mesures et sanctions pénales, les conditions juridiques et sociologiques de leur application (aménagement) en milieu fermé comme en milieu ouvert, les conditions juridiques et sociologiques de fin de placement sous main de Justice.

68. Il accorde une attention toute particulière aux productions du Conseil de l'Europe en la matière et en particulier du *Conseil de coopération pénologique* (recommandations et autres travaux) et des autres instances internationales.

69. Il met cette information à disposition (site internet). Il actualise en permanence cette base documentaire.

70. Il développe des outils pédagogiques permettant de synthétiser les informations les plus importantes issues de cette base documentaire pour les rendre lisibles par le plus grand nombre (services de la Chancellerie et autres départements ministériels, Parlement, acteurs de la justice pénale, syndicats, associations, médias) : notes techniques, synthèses, comparaisons entre MSP, entre aménagements, comparaisons internationales, etc. Ce travail exige, évidemment, une grande rigueur scientifique afin que ces outils puissent servir de référence à tous, quelles que soient les sensibilités idéologiques.

71. Il assure une fonction de veille concernant les cas de récidive, qui justifient, de par leur gravité et leur médiatisation, une information à chaud, rapide mais objective, de nos concitoyens. Il approfondit l'étude de ces cas, au-delà de la période d'intérêt politico-médiatique. Il examine *a posteriori* leur traitement médiatique afin d'améliorer les modes de communication des pouvoirs publics et des scientifiques. Un tel travail doit naturellement associer des professionnels de l'information.

72. Il aide à la construction des programmes – et à leur mise en œuvre - de formation initiale et continue, sur la question, dans les écoles relevant du Ministère de la Justice : Ecole nationale de la magistrature (ENM), Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), Centre de formation de la protection judiciaire de la jeunesse. Il ne peut s'agir ici que de propositions et de mises à disposition de ressources dans le respect de la compétence des écoles à déterminer contenus et méthodes d'enseignement.

73. Il participe à l'élaboration de nouveaux instruments statistiques au sein du Ministère de la Justice, assurant une production régulière sur le sujet. Là encore, il ne s'agit pas de se substituer aux services compétents, mais d'être un lieu de réflexion, une force de proposition et de mobilisation de moyens.

74. Il mobilise la communauté scientifique, dans toute sa diversité, sur ces questions, afin qu'elle apporte sa contribution à l'élaboration de nouveaux programmes de recherches pluridisciplinaires qui devraient être pilotés et financés par la mission de recherche « Droit & Justice ».

⁵⁴ La Commission d'analyse et de suivi de la récidive mise en place début 2006 par M. Pascal Clément en est une caricature (pas de moyens et pas d'ambition, si l'on en croit sa faible activité).

Proportions de libérés sans nouvelle affaire et avec nouvelle affaire selon la nature de la condamnation (5 ans après la libération)⁵⁵

Infraction principale pour laquelle le détenu a été libéré en 1996/1997	% de libérés sans nouvelles affaires	% de libérés avec nouvelles affaires ...		Total
		Sans prison ferme	Avec prison ferme	
TAUX GLOBAL DE NOUVELLES AFFAIRES	48	11	41	100
<i>Atteintes volontaires contre les personnes</i>				
Homicide volontaire	72	15	13	100
Violence volontaire, outrage à fonctionnaires ou magistrats	30	22	49	100
Violence volontaire sur adultes	39	17	44	100
Agression sexuelle ou autre atteinte sexuelle sur mineur (crime)	70	18	11	100
Agression sexuelle ou autre atteinte sexuelle sur mineur (délit)	77	11	11	100
ILS sauf cession seule ou usage seul	66	12	22	100
Cession de stupéfiants	44	14	43	100
Vol avec violence (délit)	28	15	57	100
<i>Vols – Recels</i>				
Vol (crime)	43	25	32	100
Vol sans violence (délit)	25	10	65	100
Recel	40	7	52	100
<i>Escroqueries</i>				
Escroquerie, filouterie, abus de confiance (délit)	58	13	29	100
Faux et usage de faux documents administratifs (délit)	74	5	22	100
<i>Circulation routière</i>				
CEI sans atteinte involontaire contre les personnes	57	14	29	100
Défaut de pièces administratives, conduites de véhicules	39	18	44	100
<i>Ordre public et réglementation</i>				
Infraction à la police des étrangers	70	2	28	100
Usage de stupéfiants seul	41	9	50	100

75. Il facilite la coopération avec nos partenaires européens, pour une meilleure connaissance des systèmes juridiques, des pratiques (« bonnes » ou « mauvaises ») et des résultats du traitement de la récidive, coopération qui devrait aussi inclure la réalisation d'enquêtes, en parallèle, reposant sur des méthodologies identiques (du moins compatibles entre elles).

76. Il rédige un rapport annuel, largement diffusé (conférence de presse et internet) rendant compte des avancées concernant les objectifs définis *supra*. On pourrait aussi y trouver des recommandations de toutes natures, susceptibles d'améliorer le traitement de la récidive des infractions pénales.

77. L'une des retombées pratiques attendues de la mise en place d'un tel observatoire pourrait être de permettre au Ministère de la Justice d'inclure, parmi les objectifs qu'il devra définir - et quantifier - chaque année par application de la *Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001* (LOLF) la prévention de la récidive. A ce jour, cet objectif fondamental de la Justice pénale n'a été retenu ni parmi les six objectifs de la « Justice judiciaire », ni parmi les sept objectifs de

⁵⁵ 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)*, Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Coll. Travaux & Documents, n°68, 2005, livret de 63 p. + CD ROM.

« l'administration pénitentiaire ». Seule la « protection judiciaire de la jeunesse » l'a intégré à ses sept objectifs⁵⁶.

Vous avez dit « DES Maintenant » ?

Club de réflexion, fondé à Paris le 28 octobre 2004, « *Déviations & Social-démocratie, Maintenant en Europe* » (« DES Maintenant ») a vocation à faire travailler ensemble adhérents et sympathisants du Parti Socialiste et des autres partis de la gauche française, qui pour des raisons professionnelles et/ou militantes s'intéressent à la question des "déviations" et de leur "contrôle" et ressentent le besoin impérieux d'un débouché politique, résolument progressiste, à leur réflexion, à leur action sur le terrain, à leur engagement militant.

* Se fondant sur les travaux scientifiques les plus pertinents, réalisés dans le champ criminologique en France et à l'étranger,

* s'appuyant fortement sur la "société civile organisée" (syndicats et autres organisations professionnelles, associations et ONG internationales de défense des droits de l'homme),

* situant, évidemment, ses travaux dans un cadre européen (Union Européenne et Conseil de l'Europe), et cherchant à développer son action au-delà de nos frontières...

"DES Maintenant" a pour objectif premier d'être une force de propositions vis-à-vis des instances de toutes les composantes de la gauche sur les questions de sécurité, de prévention et/ou de répression de la délinquance et de la criminalité et sur les transformations structurelles à entreprendre dans les institutions pénales (au sens large du terme).

"DES Maintenant" se veut aussi ouvert au débat républicain, sur les questions de sa compétence, avec les mouvements alternatifs ou alter mondialistes, les organisations d'extrême gauche, et tous les partis républicains, à condition qu'ils manifestent, en toutes circonstances leur engagement dans le combat contre l'antisémitisme, le racisme, la xénophobie et tous les ségrégationnismes.

Tirage : 1 000 exemplaires

⁵⁶ Point 6. « Prévenir la réitération et la récidive », indicateur : « part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé ni réitéré dans l'année qui suit la clôture de la mesure ». Réf. *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, tome 2.*, présenté au nom de M. Dominique de Villepin, premier Ministre, juin 2005, 41-42.

2011

2 - Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement

Mettre au centre de l'échelle des sanctions « la contrainte pénale communautaire » (CPC)⁵⁷

Référence : Tournier P.V., « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions la contrainte pénale communautaire », *Arpenter le Champ pénal*, n° 250, 21 nov. 2011.

Le 10 novembre, j'animais une journée de formation à l'Ecole nationale de la Magistrature (ENM) sur le thème « Penser la peine », avec Marc Renneville, Antoine Garapon et Alain Cugno. A cette occasion, j'ai eu envie de revenir sur une idée que j'ai déjà développée dans telle ou telle publication⁵⁸. Je vous la soumetts pour avis.

1. Sur les 631 963 condamnations prononcées en 2009, inscrites au casier judiciaire, on compte 2 737 crimes (0,4 %), 589 265 délits (93 %) et 39 961 contraventions de 5^{ème} classe (6,3 %) (Tableaux 1 et 2)⁵⁹. Les crimes sont, dans leur quasi-totalité, sanctionnés par une sanction privative de liberté, ferme dans 9 cas sur 10 (avec ou sans sursis partiel). A l'inverse, les contraventions de 5^{ème} classe ne peuvent plus, aujourd'hui être sanctionnées par une sanction privative de liberté, et ce depuis la mise en application du nouveau code pénal, le 1^{er} mars 1994, l'amende étant alors prononcée dans plus de 9 cas sur 10.

2. En revanche, la place de la prison dans la façon de sanctionner les délits est paradoxale : les sanctions privatives de liberté (fermes, avec sursis partiel ou avec sursis total) représentent, en 2009, 52 % des sanctions prononcées, mais plus 6 sur 10 sont prononcées avec un sursis total (à exécution). Ainsi la prison est la sanction de référence, sans l'être (sursis) tout en l'étant (risque de révocation du sursis).

3. L'exigence, fondamentale, d'une échelle de sanctions graduée, lisible par tous, et réellement appliquée nous amène à proposer de mettre au cœur du système une nouvelle sanction : « la contrainte pénale communautaire »⁶⁰, inspirée de la probation anglaise.

⁵⁷ La CPC, c'était autrefois la « contrainte par corps », remplacée par la « contrainte judiciaire », depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite Loi Perben 2).

⁵⁸ Voir, par exemple, Tournier P.V., *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, L'Harmattan, Coll. « Controverses », 2008, p. 97 et suiv.

⁵⁹ Tournier P.V., Sanctions pénales prononcées en 2009. Quelles sont les infractions sanctionnées ? A quoi condamne-t-on ? Quelles évolutions dans la façon de sanctionner ? in *Rapport 2011 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)*, Chapitre « Réponses pénales », Editions du CNRS, 2011, 20 p., à paraître.

⁶⁰ Le mot « communautaire » est à prendre au sens du Conseil de l'Europe : les « sanctions et mesures dans la communauté » sont non carcérales et « supervisées » (assistance, aide, contrôle). Le nom que je choisis n'est pas nécessairement le meilleur, mais bien des expressions sont déjà utilisées : « probation », « surveillance judiciaire », « contrôle judiciaire », « contrainte judiciaire », « mise à l'épreuve », « placement sous main de justice », etc.

4. Contrairement au sursis simple ou au sursis avec mise à l'épreuve (la probation française), la *contrainte pénale communautaire* se définit sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme « épée de Damoclès » qui pourrait, en définitive, être appliqué, mais par un temps de probation vécu « dans la communauté ». Le code pénal précisera, pour chaque délit concerné, la durée maximale de la période de la contrainte (de 1 an à 3 ans).

5. La contrainte pénale communautaire peut comporter des obligations, des interdits et des mesures de surveillance. Ces conditions sont précisées par la juridiction et/ou par le juge de l'application des peines. Elles peuvent être modifiées par le JAP au cours de la période de contrainte. Pour les obligations, les interdits et les mesures de surveillance, il suffit de s'inspirer de l'existant, par exemple, en matière de mise à l'épreuve. Ainsi une sanction de *contrainte pénale communautaire* peut comprendre un travail d'intérêt général, un stage de citoyenneté, une obligation de traitement médical, une interdiction de rencontrer telle ou telle personne, de fréquenter tel ou tel lieu, mais aussi une mesure de surveillance électronique (fixe, voire mobile)...

6. Si le condamné ne respecte pas les conditions de la contrainte, il sera de nouveau jugé, sans préjudice de la nature de la nouvelle sanction. Cela pourra être une sanction privative de liberté. Lors de cette nouvelle audience, le tribunal ne reviendra pas sur la question de la culpabilité et de la qualification des faits.

7. La création de cette nouvelle sanction permettrait d'abandonner les sursis simple, les sursis avec mise à l'épreuve, le TIG peine principale, le jour-amende, la dispense de peine... De ce fait, la *contrainte pénale communautaire* pourrait, à terme représenter 50 % des sanctions prononcées en matière de délit et ainsi détrôner les sanctions privatives de liberté, fermes (20 % aujourd'hui).

8. La *contrainte pénale communautaire* pourrait, naturellement, être adaptée aux mineurs.

9. Enfin, un grand nombre d'infractions actuellement susceptibles d'être sanctionnées par une sanction privative de liberté devraient être sanctionnées, au maximum, par la *contrainte pénale communautaire*. Cela deviendrait la sanction de référence. D'une certaine manière, la prison deviendrait la sanction alternative... à la *contrainte pénale communautaire*.

10. Coûteux ? Absurde ? Utopique ? Au moins, discutons-en⁶¹.

Paris, le 15 novembre 2011

⁶¹ Ne serait-ce pas une façon de préparer une réforme plus radicale, préconisée par Alain Cugno, lors de la journée de formation à l'ENM, consistant à réserver la privation de liberté aux auteurs d'un crime ? Nous aurions alors un triptyque fort lisible : l'amende serait la sanction de référence en matière de contravention, la contrainte pénale dans la communauté, en matière de délit et la prison en matière de crime. Dans ce cas, je serais partisan de requalifier, dans le code pénal, certains délits en contravention de 5^{ème} classe... et d'autres en crime !

Tableau 1. - Sanctions prononcées pour crimes, délits et contraventions de 5^{ème} classe (2009)

Source : Tournier P.V., Sanctions pénales prononcées en 2009. Quelles sont les infractions sanctionnées ? A quoi condamne-t-on ? Quelles évolutions dans la façon de sanctionner ? *in Rapport 2011 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)*, Chapitre « Réponses pénales », Editions du CNRS, 2011, 377-393.

Champ : France entière

	Ensemble		Crimes		Délits		Contraventions de 5 ^{ème} classe	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Ensemble	631 963	100,0	2 737	100,0	589 265	100,0	39 961	100,0

Détention et réclusion	1 076	0,2	1 076	39				
-------------------------------	--------------	------------	--------------	-----------	--	--	--	--

Emprisonnement	311 068	49	1627	59	309 441	53		
- Ferme	87 882		892		86 990			
- Sursis partiel	33 765		429		33 336			
Simple	5 245		105		5 140			
SME	28 520		324		28 196			
- Sursis total	189 421		306		189 115			
Simple	123 209		124		123 085			
SME	57 112		182		56 930			
SME TIG	9 100		0		9 100			

Amende	219 778	35	1	0	182 527	31	37 250	93
---------------	----------------	-----------	----------	----------	----------------	-----------	---------------	-----------

Peine dite de « substitution »	64 038	10	0	0	62 568	11	1 470	3,7
- Suspension de permis de conduire	13 581		0	0	12 997		584	
- TIG	16 881		0	0	16 186		695	
- Jours-amendes	23 367		0	0	23 367		0	
- Autres	10 209		0	0	10 018		191	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%

Mesure éducative	25 754	4,1	24	0,9	24 982	4,2	748	1,9
Sanction éducative	2 033	0,3	7	0,3	1 996	0,3	30	0,1
Dispense de peine	8 216	1,3	2	0,1	7 751	1,3	463	1,2

Sur la base des données du Secrétariat général du Ministère de la Justice et des Libertés/ SDSE

Tableau 2. – Sanctions prononcées pour crimes ou délits en 2009 : la place de la prison et des alternatives

Source : Tournier P.V., Sanctions pénales prononcées en 2009. Quelles sont les infractions sanctionnées ? A quoi condamne-t-on ? Quelles évolutions dans la façon de sanctionner ? in *Rapport 2011 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)*, Chapitre « Réponses pénales », Editions du CNRS, 2011, 377-393.

Champ : France entière

	Ensemble			Crimes			Délits		
	Eff.	%	%	Eff.	%		Eff.	%	
Ensemble	592 002	100,0		2 737	100,0		589 265		100,0
Détention et réclusion	1 076	0,2		1 076	39,3				
Emprisonnement ferme	87 882	14,8		892	32,6		86 990	14,8	
Emprisonnement ferme sursis partiel simple	5 245	0,9	21 %	105	3,8	88 %	5 140	0,9	20 %
Emprisonnement ferme sursis partiel SME	28 520	4,8		324	11,8		28 196	4,8	
Emprisonnement sursis total simple	123 209	20,8		124	4,5		123 085	20,9	
Emprisonnement sursis total SME	57 112	9,6	32 %	182	6,6	11 %	56 930	9,7	32 %
Emprisonnement sursis total SME-TIG	9 100	1,5		0	0,0		9 100	1,5	
Autres peines	279 858	47,2	47 %	34	1,2	1 %	279 824	47,5	48 %

Sur la base des données du Secrétariat général du Ministère de la Justice et des Libertés/ SDSE

3 - Réformes pénales

Deux ou trois choses que j'attends d'elles, 5 ans après

Référence : Tournier P.V., « Réformes pénales. Deux ou trois choses que j'attends d'elle, 5 ans après », *Arpenter le Champ pénal*, n° 253-254, supplément n°1, 17 décembre 2011, 6 p. + annexes.

Il y a 5 ans, en juillet 2006, je rédigeais un texte intitulé « *Réformes pénales. Deux ou trois choses que j'attends d'elles* » dans lequel je présentais 77 propositions dans la perspective des échéances politiques de 2007. Je vous invite ici à relire, avec moi, ces propositions à la veille des échéances de 2012.

1 - Certaines de ces propositions ont été mises en application

Les propositions n°36 à n°38 concernaient la mise en place d'un contrôleur des prisons. Je proposais que ce contrôle soit confié à la *Commission nationale de déontologie de la sécurité*, autorité administrative indépendante, créé par la loi du 6 juin 2000. C'est un autre choix qui fut fait (loi du 30 octobre 2007). Je préconisais que « *ce contrôle concerne à la fois les établissements pénitentiaires, les hôpitaux psychiatriques, les lieux de rétention administrative et les locaux de garde à vue. Cette pluri-compétence, inspirée des modes de fonctionnement du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants (CPT) aura l'avantage de ne stigmatiser aucun des corps professionnels concernés* ». C'est ce qui fut décidé.

La proposition n°39 consistait à « *étendre aux membres français du Parlement européen la possibilité de se rendre dans les établissements pénitentiaires que députés et sénateurs ont depuis la loi du 15 juin 2000* ». Attente satisfaite par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, article 95 III.

Dans le cadre d'une réforme globale de l'aménagement des peines privatives de liberté que j'attends toujours – on y reviendra *infra* - je proposais que l'on renonce « *aux grâces collectives, remises au goût du jour par Valéry Giscard d'Estaing, en 1980, et systématiquement accordées, à l'occasion du 14 juillet, depuis le début des années 1990* » (proposition n°50) ainsi qu'aux amnisties « *qui ne peuvent se justifier qu'à la suite d'événements de première importance dans la vie du pays dans un but de réconciliation nationale* » (proposition n°51). Ce fut fait après l'élection de Nicolas Sarkozy⁶², en mai 2007. Je pensais que « *Des procédures transitoires devraient être utilisées afin d'éviter les réactions de détenus "privés de grâce", redoutées par l'administration pénitentiaire, le juge de l'application des peines pouvant moduler le montant de la grâce au cas par cas, comme en 1980, mais en motivant précisément sa décision, la partie modulable pouvant augmenter d'une année sur l'autre* » (proposition n°52). L'idée ne fut pas retenue.

2 – J'ai renoncé, aujourd'hui, à certaines de mes propositions de 2006

Dans la proposition n°20, je préconisais la suppression de la peine de réclusion ou de détention criminelle à perpétuité, toutes les peines étant « à temps » ainsi que les périodes de sûreté afin de « *ne*

⁶² Tournier P.V., « Grâce collective, degré zéro de la politique pénitentiaire », *Libération*, Rubrique *Rebonds*, 10 juillet 2007.

pas préjuger des possibilités d'évolution des condamnés au cours de la détention, et donc de possibilités d'octroi d'aménagements de peine, placées sous la responsabilité du pouvoir judiciaire » (propositions n°21 et n°47). J'ajoutais : « *La peine de réclusion criminelle maximale encourue doit être de 30 ans [...] (Proposition n°48). Et plus loin : « La partie exécutée en détention ne pourra en aucun cas excéder 20 ans (libération conditionnelle d'office pour tous, au bout de 20 ans). Ainsi un condamné à une peine de 30 ans, effectuerait au maximum les 2/3 de sa peine en détention (Proposition n°63).*

Je ne défends plus ces idées aujourd'hui⁶³. Je peux, certes, admettre qu'après l'abolition de la peine de mort en Europe, la disparition des peines à perpétuité puisse représenter une nouvelle perspective de progrès. Encore faut-il aborder cette question difficile de façon responsable en explicitant les conditions dans lesquelles cette avancée peut se faire. Comme président de l'Association française de criminologie (AFC), j'avais tenté d'initier une telle réflexion à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de l'abolition de la peine de mort en France⁶⁴ en créant le Collectif « Octobre 2001 ». Il allait rassembler, pendant plus de 5 ans, près de 20 organisations⁶⁵. Hélas la réflexion tournera court : sous l'influence des organisations les plus à gauche, la plupart des membres du collectif prendra position pour l'abolition de la RCP, sans plus de précision. Pour moi, un tel positionnement était évidemment irresponsable. Après s'être ainsi fait plaisir, le collectif se dissoudra en 2008. Après cette expérience malheureuse - mais au combien éclairante - , je pense que seul le Conseil de l'Europe semble pouvoir mener à bien une telle réflexion, en se situant à bonnes distances des positions extrêmes des néoconservateurs – qui attendent tout de la prison - et des partisans du « gauchisme pénal » qui veulent l'abolir.

De même, je pense que revenir sur la question des périodes de sûreté n'est pas aujourd'hui une priorité. Je reprendrai seulement une idée défendue par Marylise Lebranchu quand elle était Garde des Sceaux : « Mettre fin au caractère automatique des périodes de sûreté »⁶⁶.

Rappelons qu'en 2006, la Cour européenne des droits de l'homme avait rejeté le recours que Lucien Léger⁶⁷ avait présenté contre l'Etat français « pour traitement inhumain et dégradant et détention arbitraire, en violation de l'article 3 de la convention européenne ». Pour la Cour, une réclusion criminelle à perpétuité ne constitue pas un traitement inhumain si le condamné n'est pas privé de tout espoir d'obtenir un aménagement de peine.

Partisan de conserver la RCP et les périodes de sûreté - avec bien entendu la possibilité d'obtenir, à terme, une libération conditionnelle – je suis pour la suppression de la rétention de sûreté, introduite par la loi du 25 février 2008.

A un tout autre niveau d'importance, je défendais, par la proposition n°28, l'idée que les municipalités (à partir d'une certaine taille) et les associations subventionnées (à partir d'un certain niveau de subvention) devraient avoir obligation de fournir un nombre minimum de postes de travail d'intérêt général (TIG), en fonction de leur importance. La crise économique aidant, cette obligation pourrait conduire à un dévoiement de la mesure qui risquerait, comme cela peut déjà être le cas, d'être une source de main d'œuvre gratuite, sans aucune retombée pédagogique pour le condamné.

⁶³ Tournier P.V, « Condamnation à perpétuité. Quelle espérance de vie ? » in Lecuyer Y. (dir.), *La perpétuité perpétuelle ? Réflexions sur la réclusion criminelle à perpétuité*". Presses Universitaires de Rennes, à paraître.

⁶⁴ Tournier P.V. et Feltesse S., Dir., *Comment sanctionner le crime ?*, Toulouse, Erès, Coll. « Trajets », ouvrage du Collectif « Octobre 2001 », 2002.

⁶⁵ Tournier P.V, *Archives du Collectif « Octobre 2001 » avril 2000 – avril 2005*, descriptif, Document de travail, Université Paris 1, Centre d'histoire sociale du XX siècle, 2006, 35 p.

⁶⁶ Tournier P.V et Feltesse S., Dir., *Comment sanctionner le crime ?*, op. cit. p. 32.

⁶⁷ Lucien Léger avait été condamné à la RCP pour l'enlèvement et le meurtre du petit Luc Taron, 11 ans. Il obtint la LC après 41 ans de détention.

3. - D'autres propositions ont fait partie du débat public sans que les réponses apportées, sur le plan législatif ou administratif, soient vraiment satisfaisantes. Aussi restent-elles d'actualité

Les idées développées dans les propositions n°1 à 13 concernant « la création d'une structure multidisciplinaire d'études et de recherches sur les infractions pénales, leur prévention, leur sanction et leur réparation »⁶⁸, ainsi que dans les propositions n°65 à 77 sur l'analyse stratégique de la récidive ont été discutées dans le cadre de la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2010 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), comme à l'occasion des débats sur le développement de la recherche et de l'enseignement de la criminologie, à l'université⁶⁹. Mais tout cela serait à reprendre dans un contexte politique plus favorable.

La proposition n°22 concernait la détention provisoire. Je demandais à ce que l'on reprenne « l'orientation retenue dans la loi du 15 juin 2000, et trop vite remise en cause à l'automne 2001 : réduire les possibilités de placement en détention provisoire et réduire les durées maximales ». Je faisais aussi référence au rapport de la Commission d'enquête parlementaire de l'affaire dite d'Outreau, présidée par André Vallini (juin 2006). Depuis 2006, le nombre de prévenus dans la population sous écrou a diminué de 20 %, le taux de prévenus passant ainsi de 33 % à 23 %. Je doute que l'on puisse aisément descendre au-dessous de ce niveau :

Champ : France entière

OPALE

	1.1.2006	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011
Personnes sous écrou	59 522	60 403	64 003	66 178	66 089	66 975
Prévenus	19 732	18 483	16 797	15 933	15 395	15 702
% de prévenus	33 %	31 %	26 %	24 %	23 %	23 %

Les raisons d'une telle baisse seraient à analyser précisément⁷⁰ : effet de l'affaire d'Outreau ? Ajoutons que la loi pénitentiaire de 2009 a introduit l'assignation à résidence sous surveillance électronique comme alternative à la détention. Mais je n'ai pas de données sur le sujet.

Dans les propositions n°23 à 30, j'appelais de mes vœux la création d'un *Secrétariat d'Etat à l'exécution des mesures et sanctions pénales* placé auprès du Garde des Sceaux, ayant pour tâche d'élaborer un nouveau projet de loi pénitentiaire [que je préférerais appeler « loi sur l'exécution des mesures et sanctions pénales », pour essayer d'en finir, une fois pour toute, avec la « pénitence »] et de piloter une véritable politique déflationniste quant au recours à la détention ». Cette politique devait s'appuyer fermement sur les orientations du Conseil de l'Europe. Marquant des avancées importantes grâce au travail de la commission des lois du Sénat, la loi pénitentiaire a été votée. Il n'empêche que la population détenue a atteint un record historique le 1^{er} juin 2011 (64 971 détenus) et la population sous écrou le 1^{er} juillet 2011 (73 320 personnes sous écrou). Il faudra donc remettre l'ouvrage sur le métier. Et je continue à penser qu'un Secrétariat d'Etat à l'exécution des mesures et sanctions pénales serait bien utile (de toutes les mesures et sanctions pénales). J'y reviendrai.

Les propositions n°31 à 35 concernaient l'encellulement individuel et la nécessité de mettre en place un *numerus clausus*. Le principe de l'encellulement individuel a été conservé dans la loi pénitentiaire malgré l'opposition du gouvernement, mais son application repoussée aux calendes

⁶⁸ Propositions de l'Appel des 115 signé par 50 organisations (sans compter les 650 signataires personnes physiques).

⁶⁹ Tournier P.V, (Dir.), *La Babel criminologique. Formation et recherche sur le phénomène criminel : sortir de l'exception française ? Colloque du 3 février 2009, au siège du CNRS, Editions L'Harmattan, coll. « Criminologie », 2009, 296 p.*

⁷⁰ A ma connaissance la Commission de suivi de la détention provisoire, instaurée dans le cadre de la loi Guigou, du 15 juin 2000 a cessé de se réunir depuis que son président, Jean-Marie Delarue a été nommé Contrôleur général des lieux de privation de liberté (13 juin 2008).

grecques. Le député socialiste Dominique Raimbourg déposa une proposition de loi, en juillet 2010, *visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire*. Elle fut discutée le 23 novembre 2010, votée par les élus socialistes, les verts et les communistes et repoussée par la majorité de droite. Au 1^{er} novembre 2011, le nombre de détenus en surnombre est de 11 282 (OPALE). Il est en hausse de 24 % sur les douze derniers mois. A cette date 446 détenus dorment sur un matelas posé à même le sol. La question du *numerus clausus* est plus que jamais d'actualité.

Dans les propositions n°40 et 41, j'affirmais : « *il y a urgence à lutter contre l'oisiveté en détention. Chaque personne détenue pourra bénéficier d'une, au moins, des solutions suivantes : a. un emploi en atelier, b. une formation générale et/ou professionnelle, c. des activités culturelles et/ou de formation à la citoyenneté. Pour chacune de ces activités, les personnes détenues (prévenues ou condamnées) recevront une rémunération et/ou un revenu minimum de préparation à la sortie (RMPS). J'avais exprimé ces idées dès octobre 2005 dans une tribune du quotidien *Le Monde* cosignée avec Christine Boutin, alors députée*⁷¹. Il ne s'agissait pas de lutter contre l'oisiveté, « mère de tous les vices », mais d'affirmer que condamner une personne à ne rien avoir à faire de la journée est, sur une certaine durée, un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces questions furent présentes dans le débat sur la loi pénitentiaire. Mais le résultat fut plus que décevant : l'obligation d'activité qui revenait à l'administration fut imposée au condamné, véritable retournement de sens. L'article 27 est ainsi rédigé : « *Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité* ». Quant au revenu minimum de préparation à la sortie, il n'en reste guère de trace dans l'article 31 : « *Les personnes détenues dont les ressources sont inférieures à un montant fixé par voie réglementaire reçoivent de l'Etat une aide en nature destinée à améliorer leurs conditions matérielles d'existence. Cette aide peut aussi être versée en numéraire dans des conditions prévues par décret* ».

Les propositions n°42, 43 et 44 se référaient à l'article 50 des règles pénitentiaires européennes : « *Sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet* ». Là encore, la loi pénitentiaire fut des plus décevantes sur une question essentielle. L'article 29 se contente d'indiquer « *Sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées* ». Un groupe de travail animé par Cécile Brunet-Ludet, magistrat, a bien été constitué au sein de la direction de l'administration pénitentiaire sur « l'expression collective des détenus ». Des établissements pilotes ont été désignés. Mais il ne semble pas qu'il s'agisse d'une question prioritaire pour la DAP.

4. - Propositions ignorées, et essentielles à mes yeux

Il en est ainsi des propositions n°14 à 19 concernant l'élaboration d'une nouvelle échelle des peines avec la création d'une nouvelle peine, en matière correctionnelle, que nous appelons aujourd'hui la « contrainte pénale communautaire » (CPC), pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. L'échelle des peines serait alors fondée sur le triptyque « Amende, CPC et Privation de liberté »⁷².

C'est aussi le cas des propositions pour une réforme globale de l'aménagement des peines privatives de liberté (Propositions n°45 à 62). Elles restent d'actualité. Je vais en rappeler ici les principes généraux.

⁷¹ Christine Boutin et Pierre V. Tournier, « La Lutte contre la récidive se prépare déjà en prison », *Le Monde*, 16- 17 octobre 2005, rubrique « Horizon Débats » p. 15.

⁷² Voir *supra* chapitre 2 « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement ».

Premier principe : Il faut refonder une libération conditionnelle, appliquée au plus grand nombre, dans des conditions de sécurité satisfaisantes. La LC doit être au cœur des procédures d'aménagement des peines pour les peines de plus d'un an. La Recommandation sur *la libération conditionnelle*, n° R (2003) 22, adoptée le 24 septembre 2003 par le Conseil de l'Europe doit être au cœur de cette réforme.

2^{ème} principe : Toute peine privative de liberté (à temps) doit être exécutée dans sa totalité mais pour partie en milieu fermé et pour partie en milieu ouvert. Aussi la période sous écrou définie au moment du procès, ne peut-elle, en aucune manière, être réduite ou prolongée pour l'affaire concernée. Ce principe implique que le libéré conditionnel reste placé sous écrou après sa libération ; il nécessite aussi l'abolition du système des crédits de réduction de peine introduit dans la Loi Perben 2, comme des réductions de peine supplémentaires.

3^{ème} principe : Les procédures d'aménagement des peines doivent dépendre de la longueur de la peine prononcée en distinguant les « *courtes peines* » (un an ferme ou moins), les *peines intermédiaires* (plus d'un an à 5 ans, la libération conditionnelle étant d'office aux 2/3 de la peine), les *longues peines* (plus de 5 ans à 10 ans) et les *très longues peines* (plus 10 ans), pour lesquelles la libération conditionnelle resterait discrétionnaire et possible à partir la ½ peine.

Il est évident qu'une réforme globale de l'aménagement des peines privatives de liberté doit aller de pair avec l'élaboration d'une nouvelle échelle des peines. La création de la contrainte pénale communautaire (CPC), véritable peine de référence en matière correctionnelle devrait permettre de revenir au sens premier de l'aménagement d'une peine d'emprisonnement : mesure de libération anticipée, - en cours de détention ou en fin de détention - temporaire (permission de sortir), partielle (semi-liberté), totale (libération conditionnelle). La CPC qui pourrait s'accompagner, dans certains cas, d'une surveillance électronique, me paraît bien préférable à des peines d'emprisonnement qui n'en sont pas (aménagement *ab initio*, de peines prétendument fermes).

2012

4 – Appel du 1^{er} juin 2012 A l'attention du Gouvernement et du Parlement

***Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement :
mettre au centre de l'échelle des peines « la contrainte pénale communautaire » (CPC)***

Référence : Collectif, *Appel du 1^{er} juin 2012 à l'attention du Gouvernement et du Parlement : Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement, mettre au centre de l'échelle des peines « la contrainte pénale communautaire » (CPC)*, mis en ligne le 8 juin 2012 sur le site : leplus.nouvelobs.com/pierrevictortournier.

1. Au sein du Conseil de l'Europe, l'idée fait consensus : la prison est, aujourd'hui, une nécessité en démocratie, mais elle ne doit être utilisée qu'en « dernier recours ». Ainsi la recommandation adoptée par le Conseil de l'Europe, le 11 janvier 2006, sur les règles pénitentiaires européennes, réitère « *que nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours et qu'elle soit en conformité avec des procédures définies par la loi* ».

2. En France, sur les 630 000 condamnations prononcées en 2010, inscrites au casier judiciaire, on compte 0,4 % de crimes, 92,7 % de délits et 6,9 % de contraventions de 5^{ème} classe. Les crimes sont, dans leur quasi-totalité, sanctionnés par une sanction privative de liberté, ferme dans 9 cas sur 10 (avec ou sans sursis partiel). A l'inverse, les contraventions de 5^{ème} classe ne peuvent plus, aujourd'hui être sanctionnées par une sanction privative de liberté, et ce depuis la mise en application du nouveau code pénal, le 1^{er} mars 1994, la peine d'amende étant alors prononcée dans plus de 9 cas sur 10.

3. En revanche, la place de la prison dans la façon de sanctionner les délits est paradoxale : les sanctions privatives de liberté (fermes, avec sursis partiel ou avec sursis total) représentent, en 2010, 52 % des sanctions prononcées, mais plus de 6 sur 10 de ces sanctions sont prononcées avec un sursis total. Ainsi la prison est, pour les délits, la sanction de référence, sans l'être (sursis) tout en l'étant (risque de révocation du sursis).

4. L'exigence, fondamentale, d'une échelle de sanctions graduée, lisible par tous, et réellement appliquée nous amène à proposer de mettre au cœur du système une nouvelle sanction : « la contrainte pénale communautaire » (CPC).

5. Le mot « communautaire » est à prendre au sens du Conseil de l'Europe. Les « sanctions et mesures appliquées dans la communauté » maintiennent le prévenu ou le condamné dans la communauté et impliquent une certaine restriction de sa liberté par l'imposition de conditions (interdits et/ou obligations et/ou mesures de contrôle).

6. Contrairement au sursis simple ou au sursis avec mise à l'épreuve (la « probation » à la française), la *contrainte pénale communautaire* se définit sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme « épée de Damoclès » qui pourrait, en définitive, être appliqué, mais par un temps de probation vécu « dans la communauté ». Le code pénal précisera, pour chaque délit concerné, la durée maximale de la période de la contrainte (de 6 mois à 3 ans).

7. La CPC pourra comporter des obligations, des interdits et des mesures de surveillance. Ces conditions sont précisées par la juridiction et/ou par le juge de l'application des peines. Elles pourront être modifiées par le juge de l'application des peines au cours de la période de contrainte. Pour les obligations, les interdits et les mesures de surveillance, il suffira de s'inspirer de l'existant, par exemple, en matière de mise à l'épreuve. Ainsi une CPC pourra comprendre un travail d'intérêt général, un stage de citoyenneté, une obligation de traitement médical, une interdiction de rencontrer telle ou telle personne, de fréquenter tel ou tel lieu, mais aussi une mesure de surveillance électronique (fixe, voire mobile)...

8. Si le condamné ne respecte pas les conditions de la CPC, il sera de nouveau jugé, sans préjudice de la nature de la nouvelle sanction. Cela pourra être une sanction privative de liberté. Lors de cette nouvelle audience, le tribunal ne reviendra pas sur la question de la culpabilité et de la qualification des faits.

9. En plein accord avec la recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles relatives à la probation (20 janvier 2010), la CPC ne sera pas faite uniquement de mesures de contrôle, d'obligations et d'interdits, mais aussi de procédures d'aide et d'assistance. Sur le plan social, la « supervision » doit surtout permettre de faciliter l'accès du condamné aux prestations sociales et aides de droit commun.

10. La création de cette nouvelle sanction permettra d'abandonner le sursis simple, le sursis avec mise à l'épreuve, le Travail d'intérêt générale peine principale, le jour-amende. De ce fait, la CPC pourra, à terme représenter au moins 50 % des sanctions prononcées en matière de délits.

11. La *contrainte pénale communautaire* pourra, évidemment, être adaptée au cas des mineurs.

12. Enfin, un grand nombre d'infractions actuellement susceptibles d'être sanctionnées par une sanction privative de liberté devra être sanctionnée, au maximum, par la CPC. Cela deviendra la sanction de référence : la prison deviendra la sanction alternative... à la *contrainte pénale communautaire*.

Les premiers signataires

Parlementaires

Aline Archimbaud, *sénatrice, membre du groupe écologique,*

Dominique Raimbourg, *député socialiste, avocat,*

Nicole Borvo Cohen-Seat, *sénatrice, présidente du groupe communiste, républicain et citoyen, membre de la Commission des lois,*

Jean-Pierre Michel, *sénateur (groupe socialiste), 1^{er} vice-président de la commission des lois, ancien magistrat,*

Robert Bret, *ancien parlementaire (groupe communiste), militant associatif pour le maintien du lien familial avec les personnes détenues.*

Personnes morales

Association « Brin de Soleil », d'aide aux familles et proches de personnes incarcérées,

Association française de criminologie (AFC),

Association La parole est à l'accusé (LAPAC),

Association Nationale des visiteurs de prison (ANVP),

Déviance & Social-démocratie Maintenant en Europe (DES Maintenant),

Europe Ecologie - Les Verts,

Fédération des associations réflexion-action prisons et justice (FARAPEJ).

Plus de 150 Universitaires, chercheurs, professionnels du travail social, de la sécurité, de la justice et du soin, militants associatifs

Norman Bishop, *expert scientifique auprès du Conseil de l'Europe, initiateur de la réécriture des règles pénitentiaires européennes (2006) et des règles sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté,*

Sid Abdellaoui, *maître de conférences en psychologie sociale, Université de Rouen,*
 Marcel Ajolet, *conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation,*
 Evry Archer, *psychiatre, ancien chef du SMPR de Lille,*
 Maurice Armand, *visiteur de prison, ANVP,*

Bernard Balleydier, *visiteur de prison,*
 Anne Bamberg, *Université de Strasbourg, associée ANVP,*
 Christine Bartolomei, *magistrat honoraire,*
 Laure Baste-Morand, *président honoraire de l'ANVP,*
 Lise Beaubeau, *visiteur de prison au centre pénitentiaire de Poitiers Vivonne,*
 Michel Beloncle, *psychiatre, ancien chef du SMPR de Nantes,*
 Anita Bénédicte, *magistrat honoraire, psychologue clinicienne,*
 Jean-Michel Bessette, *professeur d'anthropologie, Université de Franche-Comté,*
 Didier Baudoin, *visiteur de prison,*
 Alain Blanc, *magistrat, président de chambre à la Cour d'Appel de Douai,*
 Christelle Blouin, *visiteuse à la maison d'arrêt de la Roche-sur-Yon,*
 Olivier Boitard, *psychiatre des hôpitaux,*
 Hervé Bompard-Eidelman, *ancien détenu, Association coopératives justice réinsertion,*
 Julie Bonnier, *avocate, Evry,*
 Raphaël Bonte, *visiteur de prison, Valenciennes,*
 Marie-Claude Bourrat, *ancienne visiteuse, Lyon,*
 Jean-Pierre Bousseau, *responsable associatif, Sermaise,*
 Hubert Bouyer, *directeur honoraire de service pénitentiaire d'insertion et de probation,*

Claude Canac, *visiteur de prison à Muret et Seysses en Haute-Garonne,*
 Robert Cario, *professeur de criminologie, co-directeur de l'Unité Jean Pinatel de sciences criminelles comparées, Université de Pau et des Pays de l'Adour,*
 Martine Célérier, *visiteuse de prison au Centre pénitentiaire d'Avignon,*
 Suzanne Christophe, *visiteuse de prison Villefranche sur Saône,*
 Philippe Combessie, *professeur de sociologie, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, membre du Conseil National des Universités,*
 Jérôme Cottard, *visiteur de prison à Melun,*
 Michèle Coudurier, *visiteuse de prison, Valence,*
 Elisabeth Courtois-Duplessy, *médecin au Centre de soins, accompagnement et prévention en addictologie de Bicêtre et de Fresnes,*
 Colette Creusot, *visiteuse de prison, Jura,*
 Yves Crespin, *visiteur de prison, Saintes,*
 Alain Cugno, *professeur de philosophie,*

Annette Daumard-Tonnel, *visiteuse de prison, Laval,*
 Brigitte Dechy, *visiteuse de prison, Valenciennes,*
 Daniel Dériot, *intervenant social auprès de SDF,*
 Sophie Desbruyères, *conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation, ancienne secrétaire générale du SNEPAP-FSU, Paris,*
 Jean-Pierre Dintilhac, *magistrat honoraire,*
 Olivia Draghici, *psychologue clinicienne,*
 Brigitte Dubois, *aumônier catholique des prisons,*
 Pierre Duflot, *directeur pénitentiaire, CFDT,*
 Jacqueline Duno, *magistrat cour d'appel de Versailles,*

Danielle Elhadad, *visiteuse de prison à Fleury-Mérogis,*
 Catherine Engler, *visiteuse de prison à Fresnes,*

Jacques Faget, *sociologue, directeur de recherches au CNRS, IEP de Bordeaux*,
 Joana Falxa, *doctorante en droit privé et science criminelle, Centre de recherche et d'analyse juridique, Université de Pau et des Pays de l'Adour / Universidad de Salamanca*,
 Josette Fauvel, *visiteuse de prison, Lille*,
 Jean-Marie Fayol-Noireterre, *magistrat honoraire, Saint-Etienne*,
 Georges Yoram Federmann, *psychiatre, Strasbourg*,
 Jacques Ferry, *visiteur de prison, Toulouse*,
 François Fievet, *président d'une association d'aide aux familles de personnes détenues, Douai*,
 Jean-Marie Firdion, *sociologue, chercheur associé au Centre Maurice Halbwachs, Paris*,
 Jean Frezouls, *visiteur de prison*,
 Blandine Froment, *présidente de chambre à la Cour d'appel de Paris, présidente de Cour d'Assises*
 Jean-François Fyot, *président d'Europartage, association intervenant en détention*,

Simone Gaboriau, *magistrat honoraire, ancienne présidente du Syndicat de la magistrature*,
 Hélène Gaubert, *bénévole à la CIMADE*,
 Christian Gault, *visiteur de prison à la maison d'arrêt de Limoges*,
 Paul-Roger Gontard, *ancien conseiller technique auprès du secrétariat d'Etat à la Justice, doctorant en droit pénal, Aix-Marseille*,
 François Goetz, *directeur de la maison centrale de Poissy*,
 Jean-Louis Grenié, *visiteur de prison, Toulouse*,
 Marie Françoise Guérif, *visiteuse à Angers*,
 Michel Guérin, *militant associatif*,
 Xavier Guezille, *président de la Fédération régionale des associations de maisons d'accueil des familles et amis de détenus du Grand Ouest (FRAMAFAD)*,

Annie Hache Liban, *Valenciennes*,
 Michel Hamard, *visiteur de prison*,
 Catharina Henselmans, *visiteuse à Fresnes et Fleury-Mérogis*,
 Marie-Paule Héroult, *visiteuse de prison, Limoges*,
 Nelly-Marine Hur-Vario, *docteur en droit pénal et sciences criminelles, chargée d'enseignement à l'Université Jean Moulin Lyon 3*,
 Pierre Huysman, *visiteur de Prison, Dunkerque*,

Pierre Januel, *co-responsable de la commission justice d'Europe Ecologie les Verts*,
 Benoît Join-Lambert, *visiteur de prison, Paris*,

Eric Kania, *psychiatre, SMPR des Baumettes, Marseille*,
 Dominique Kerouedan, *médecin, expert indépendant en politiques de santé des pays en développement*,
 Roland Kessous, *magistrat honoraire*,

Gildas Labey, *professeur de philosophie, ancien enseignant au centre scolaire de la prison de Fresnes*,
 Jean-Manuel Larralde, *professeur de droit public à l'Université de Caen Basse-Normandie*,
 Frédéric Lauféron, *directeur général d l'Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (Apcars)*,
 Thérèse-Marie Le Bourdellès, *membre de l'ANVP, professeur honoraire agrégée de mathématiques*,
 Hans Lefebvre, *conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation*,
 Christian Lecoq, *ancien vice-président de l'ANVP*,
 Henri Legris, *ancien visiteur de prison à Caen*,
 Julien Lemarchand, *directeur d'association, ancien membre du Génépi, ancien chargé de mission prison-justice à la Croix-Rouge française*,
 Maryvonne Le Naour, *bénévole à la CIMADE*,
 Catherine Lévy, *sociologue, retraitée du CNRS*,
 Marcel Lemonde, *magistrat, président de chambre honoraire, ancien juge international*,
 Laurent Leriche, *informaticien, Vendôme*,
 Marie-Claude L'Hyver, *visiteuse à Fresnes*,
 Elisabeth Linden, *conseiller honoraire, Cour de cassation*,
 Catherine Lupion, *directrice du SPIP du Tarn*,

Bernard Marchois, *représentant la Ligue des droits de l'homme et Amnesty International au collectif "Dijon-Prison »*,

Claude Marot, *visiteur de prison, Lyon*,
 Francis Mascart, *ingénieur, visiteur de prison*,
 Jean-Louis Mazet-Roux, *visiteur de prison à Bonneville*,
 Jean-Pierre Mathiaud, *coach en management, visiteur à la maison centrale de Poissy*,
 Pierre Méheust, *juriste, professeur certifié d'histoire et de géographie*,
 Marie-Hélène Meynet, *présidente de la section ANVP des Baumettes, Marseille*,
 Genevieve Mineo, *visiteuse de prison, Valenciennes*,
 Pierre-Marie Miroux, *visiteur de prison, maison d'arrêt de Valenciennes*,
 Karim Mokhtari, *ancien détenu, coordinateur national Unis-Cité, président de Carcéropolis*,
 Gérard Moreau, *conseiller maître honoraire de la Cour des comptes*,
 Julien Morel d'Arleux, *directeur des services pénitentiaires*,
 Janusz Mrozowski, *réalisateur (« Fugues carcérales », « Bad Boys cellule 425 »)*,

Marie-Ange Navarro, *animateur socio-culturel*,
 Jean-Claude Nicod, *magistrat honoraire*,
 Marie Nieddu, *visiteuse de prison à Fleury-Mérogis*,
 Jean-Claude Normand, *directeur honoraire de service pénitentiaire d'insertion et de probation*,
 Jean Paul Noulhianne, *visiteur de Prison, Dordogne*,

René Padiou, *inspecteur général honoraire de l'INSEE*,
 Renaud Paul, *visiteur à Fresnes*,
 Pierre Pélissier, *magistrat, Versailles*,
 Béatrice Penaud, *magistrat, vice-présidente, chef du service de l'application des peines au TGI de Pontoise*,
 Christiane Pernin, *présidente d'une association d'aide aux familles de personnes détenues, Blois*,
 Yves Perrier, *directeur honoraire de service pénitentiaire d'insertion et de probation*,
 Jeannie Persoz, *visiteuse de prison à Fresnes*,
 Paule Peycru, *visiteuse de prison, Draguignan et Grasse*,
 Julien Piednoir, *avocat, docteur en droit, Ph D en criminologie*,
 Philippe Pottier, *directeur de service pénitentiaire d'insertion et de probation*,
 Marc Poupard, *directeur honoraire de service pénitentiaire d'insertion et de probation*,
 Dominique Prieur, *visiteur de prison, maison d'arrêt d'Orléans*,

Yves Racovski, *visiteur de prison, Franconville*,
 Jean-Pierre Raspail, *aumônier protestant à la maison d'arrêt de La Talaudière, Saint- Etienne*,
 Daniel Reisz, *agrégé de mathématiques, inspecteur d'académie honoraire, visiteur de prison*,
 François-Gaël Rios, *animateur et responsable associatif*,
 Bernard Rodenstein, *président fondateur d'ESPOIR, Colmar*,
 Rolf Rouleaud, *visiteur à Fleury-Mérogis*,
 Françoise Roussel, *bénévole à l'ARAPEJ*,
 Jean-Claude Roussin, *visiteur de prison, Saint-Memmie*,
 Laurent Rouzière, *professeur agrégé de mathématiques, Albi*,

Alexis Saurin, *chargé de recherche au CNRS, enseignant en milieu carcéral, responsable associative*,
 Bernard Savin, *docteur en psychologie, Centre de soins et de coordination psycho-Légal Fédération des Soins aux détenus, CHI de Clermont de l'Oise*,
 Benjamin Sayous, *doctorant en sciences criminelles et criminologie, attaché temporaire d'enseignement et de recherche, Université de Pau et des Pays de l'Adour*,
 Jean-Marie Seffray, *visiteur de prison, Issoire*,
 Jacques Sibony, *visiteur de prison à Fleury-Mérogis*,
 Michel Suard, *psychologue, thérapeute familial, Caen*,

Boris Targe, *directeur des services pénitentiaires, CFDT*,
 Philippe Thibault, *visiteur à la maison d'arrêt de Compiègne*,
 Pierre Thuilleaux, *membre de l'ACAT, Pau*,
 Thierry Tintoni, *fonctionnaire de police*,
 Françoise Touraine, *visiteuse de prison, Poitiers-Vivonne*,
 Edith Tournier-Lhomme, *administrateur de DES Maintenant en Europe*,
 Pierre V. Tournier, *directeur de recherches au CNRS, Université Paris 1, Panthéon Sorbonne*,
 Michelle Touvron, *visiteuse à la MAF de Versailles*,

Jean Venet, *visiteur de prison, Lyon,*
Patrick Véteau, *directeur de l'ATRE, Lille,*
Jean-Luc Viaux, *professeur de psychopathologie, Université de Rouen, expert judiciaire près la cour d'appel,*
Martine Vigier, *visiteuse de prison, Riom,*
Maryvonne de Vitton, *visiteuse de prison, Béthune et Longuenesse,*
Bernard Vulliez, *visiteur des prisons, Toulouse,*

Charles Walther, *visiteur à ma maison centrale d'Oermingen,*
Roger Wucher, *médecin, intervenant Cimade au centre pénitentiaire de Varennes le Grand,*
Châlons-sur-Saône,

Philippe Zoummeroff, *industriel en retraite.*

- Signatures à adresser à pierre-victor.tournier@wanadoo.fr

Contact : Pierre V. Tournier, 43, rue Guy Môquet 75017 PARIS, Tél. 01 42 63 45 04.

5 - Probation, contrainte pénale communautaire

Le sens des mots

Référence : Tournier P.V., « Probation, contrainte pénale communautaire : le sens des mots » *Arpenter le Champ pénal*, n°283-284, 3 septembre 2012.

Lu dans *Le Parisien* (20/8/12). « Réduire la population carcérale en encourageant les alternatives à la prison, créatrice de récidive selon Christiane Taubira. Voilà le sens du projet sur lequel planche la garde des Sceaux. Elle doit présenter début septembre le résultat des réflexions menées avec les acteurs de la chaîne judiciaire. Elle pourrait notamment annoncer la création d'une peine de probation, sorte de mise à l'épreuve qui permettrait à un délinquant jugé ré-insérable d'échapper à l'incarcération contre le suivi d'un certain nombre d'obligations ».

Lu dans *Le Monde* (21/8/12). « Probation : la méthode Taubira pour vider les prisons ; un débat est annoncé à l'automne autour des moyens pour limiter la récidive des délinquants ». [...] La prochaine polémique risque néanmoins de s'appeler la probation ou « contrainte pénale communautaire ».

1 - La probation existe en France, je l'ai rencontrée

A lire la presse ces derniers temps, on pourrait avoir l'impression que la « probation » n'existe pas en France. Et pourtant en 2010, sur 581 867 peines prononcées, par les juridictions de jugement en matière correctionnelle (délits), on compte 28 889 peines d'emprisonnement avec sursis partiel et mises à l'épreuve (peines mixtes), 55 584 peines d'emprisonnement avec sursis total et mises à l'épreuve, auxquelles il faut ajouter 9 301 peines d'emprisonnement avec sursis total et mise à l'épreuve accompagnée d'un travail d'intérêt général (TIG)⁷³. Le sursis avec mise à l'épreuve (SME) est généralement appelé « sursis probatoire », c'est la « probation à la française ». Ce sursis probatoire a été créé en 1958.

Les condamnés bénéficiant d'un sursis probatoire sont suivis - autant que faire se peut - dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation, (SPIP) par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Au 1^{er} janvier 2012, sur les 246 843 personnes placées sous main de justice, 64 787 sont en détention, 8 993 sont sous écrou sans être détenus et 173 063 ne sont pas sous écrou⁷⁴. Parmi ces derniers, environ 144 000 font l'objet d'un sursis avec mise à l'épreuve auquel il faudrait ajouter les SME avec un travail d'intérêt général dont on ne connaît pas le nombre exact (environ 12 000). Ainsi au 1^{er} janvier 2012, pour 1 personne détenue, il y a 2,4 personnes exécutant un sursis probatoire.

Faut-il rappeler ce qu'est, concrètement, le sursis avec mise à l'épreuve ? Etre condamné à 6 mois d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve de 18 mois, c'est, en premier lieu être condamné à 6 mois d'emprisonnement ; mais c'est aussi bénéficier d'un sursis à exécution. La peine de prison peut ne pas être exécutée, à condition que le condamné respecte un certain nombre de règles : pendant ce délai d'épreuve de 18 mois, il ne doit pas être de nouveau condamné et doit

⁷³ Observatoire de la privation de liberté et des sanctions et mesures appliquées dans la communauté (OPALE).

⁷⁴ OPALE.

respecter les interdits, obligations et mesures de contrôles définies par la juridiction de jugement et/ou le juge de l'application des peines (JAP). Si ce n'est pas le cas, le sursis pourra être révoqué et la peine de 6 mois effectivement exécutée en détention.

Ce sursis avec mise à l'épreuve n'est qu'un exemple de ce que le Conseil de l'Europe appelle la probation. Dans la recommandation du 21 janvier 2010 qui lui est consacrée, la probation est définie ainsi : « l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Elle consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective ».

Cette définition est distincte de celle de sanctions et mesures appliquées dans la communauté (SMC), rappelée dans la même recommandation : « sanctions et mesures qui maintiennent l'auteur d'infraction dans la communauté et impliquent certaines restrictions de liberté par l'imposition de conditions et/ou d'obligations. L'expression désigne les sanctions décidées par une autorité judiciaire ou administrative et les mesures prises avant la décision imposant la sanction ou à la place d'une telle décision, de même que les modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement hors d'un établissement pénitentiaire. »

La définition des SMC parle de « restrictions de liberté », la définition de la probation insiste sur « les activités et interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance ».

2 – Créer une nouvelle forme de probation

Depuis 2006, nous militons pour la création d'une nouvelle sanction appliquée dans la communauté, une nouvelle probation⁷⁵ que nous avons décidé, en novembre 2011, d'appeler « la contrainte pénale communautaire » (CPC)⁷⁶. Et c'est pour en assurer la promotion que nous avons diffusé l'appel du 1^{er} juin 2012 signé par 150 parlementaires, chercheurs, universitaires, magistrats, fonctionnaires pénitentiaires, militants politiques, syndicaux et associatifs, etc.

Rappelons les points principaux de notre proposition⁷⁷ :

Contrairement au sursis simple ou au sursis avec mise à l'épreuve [...], la contrainte pénale communautaire (CPC) se définit sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme « épée de Damoclès » qui pourrait, en définitive, être appliqué, mais par un temps de probation vécu « dans la communauté ». Le code pénal précisera, pour chaque délit concerné, la durée maximale de la période de la contrainte (de 6 mois à 3 ans).

La CPC pourra comporter des obligations, des interdits et des mesures de surveillance. Ces conditions sont précisées par la juridiction et/ou par le juge de l'application des peines. Elles pourront être modifiées par le juge de l'application des peines au cours de la période de contrainte. Pour les obligations, les interdits et les mesures de surveillance, il suffira de s'inspirer de l'existant, par exemple, en matière de mise à l'épreuve. [...].

⁷⁵ Tournier P.V., « Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elles », DES Maintenant en Europe, 2006, propositions n°16 et 17.

Tournier P.V., *Loi pénitentiaire, contexte et enjeux*, L'Harmattan, p. 100 « La prison à sa juste place ».

⁷⁶ Tournier P.V., « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions la contrainte pénale communautaire », *Arpenter le Champ Pénal*, n°250, 21 novembre 2011.

⁷⁷ *Appel du 1^{er} juin 2012, Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des peines la contrainte pénale communautaire (CPC)*, en ligne sur <http://pierre-victortournier.blogspot.fr/blog> et sur Plus Nouvel Obs : <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/567361-prisons-finissons-en-avec-l-emprisonnement-a-tout-prix.html>

Si le condamné ne respecte pas les conditions de la CPC, il sera de nouveau jugé, sans préjudice de la nature de la nouvelle sanction. Cela pourra être une sanction privative de liberté. Lors de cette nouvelle audience, le tribunal ne reviendra pas sur la question de la culpabilité et de la qualification des faits.

En plein accord avec la recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles relatives à la probation (20 janvier 2010), la CPC ne sera pas faite uniquement de mesures de contrôle, d'obligations et d'interdits, mais aussi de procédures d'aide et d'assistance. Sur le plan social, la « supervision » doit surtout permettre de faciliter l'accès du condamné aux prestations sociales et aides de droit commun.

La création de cette nouvelle sanction permettra d'abandonner le sursis simple, le sursis avec mise à l'épreuve, le Travail d'intérêt général peine principale, le jour-amende. De ce fait, la CPC pourra, à terme représenter au moins 50 % des sanctions prononcées en matière de délits.

3 - Les propositions du groupe de Créteil

Cette idée de nouvelle probation a été, semble-t-il, reprise par le groupe de travail constitué en janvier 2012, et coordonné par Jean-Claude Bouvier, JAP au TGI de Créteil et Valérie Sagant vice-présidente du TGI de Créteil chargée de l'application des peines et, depuis le 1^{er} juin 2012, conseillère au cabinet de Christiane Taubira. Notre expression de « contrainte pénale communautaire » n'a pas été reprise par le groupe et aucune référence à nos travaux sur le sujet n'est faite.

La question se pose alors de savoir si nous parlons bien de la même chose. Dans le manifeste du groupe de Créteil, « Pour un peine juste et efficace » mis en ligne par *Libération* le 13 juin 2012 et que nous avons d'ailleurs signé⁷⁸, on peut lire ceci : « Nous devons tout d'abord créer en France une véritable peine de probation au lieu et place de l'emprisonnement ». Cette formule nous paraît ambiguë car la distinction avec le SME n'est pas explicitée. Le groupe de Créteil a aussi rédigé un rapport intitulé « Prévention de la récidive : sortir de l'impasse. Pour une politique pénale efficace, innovante et respectueuse des droits », mis aussi en ligne par *Libération*, le 13 juin⁷⁹.

Dans ce rapport il est question de créer « une peine de probation autonome dissociée de l'emprisonnement [...] ». La peine de probation serait prononcée par le tribunal. Elle constituerait une peine alternative à l'incarcération unique et autonome et se substituerait aux actuelles mesures alternatives existant actuellement (sic) dans la législation française. Au stade de la condamnation, seule la durée de la peine de probation serait fixée, de même que l'emprisonnement encouru en cas de non-respect ». Avec ce second morceau de phrase, on ne voit pas clairement la différence avec la probation actuelle (à la française), c'est-à-dire le sursis avec mise à l'épreuve.

« L'inexécution de la peine de probation ou le manquement aux conditions de la peine conduirait l'intéressé à comparaître devant la juridiction de l'application des peines. La décision pourrait soit renforcer le contrôle, soit conduire à l'incarcération pour une durée équivalente à celle prévue par le code pénal pour la répression du délit initial ». Toujours pas très clair.

Cela signifie-t-il qu'un condamné pour vol à un an de probation se verra rappeler, lors du jugement, qu'il encourt une peine de 3 ans d'emprisonnement (la peine maximale prévue par le code pénal) en cas de non-respect des conditions, peine maximale qui pourra – sans automatisme – alors être prononcée par le tribunal de l'application des peines ?

Si c'est cela, on n'est vraiment pas loin de la contrainte pénale communautaire et nous pourrions alors conjuguer nos efforts pour la création de cette nouvelle sanction, mais, pour notre part, sans se faire d'illusion sur les effets, à court terme, sur la surpopulation des prisons.

⁷⁸ <http://m0.libe.com/pointer/2012/06/13/Manifeste.pdf>

⁷⁹ http://m0.libe.com/pointer/2012/06/13/Sortir_de_limpasse.Pdf

2013

6 - Prévenir la récidive ?

Commencer par appliquer les recommandations qui font consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe sur les mesures et sanctions pénales

Référence : Tournier P.V., *Prévenir la récidive ? Commencer par appliquer les recommandations qui font consensus au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe sur les mesures et sanctions pénales*, Paris, 15 février 2013, Auditions publiques de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive. <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/>

Je remercie le comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive de m'avoir invité à intervenir, ce 15 février 2013, dans la séquence intitulée « *Quelles sont les conditions d'une détention utile ?* » et de répondre, plus précisément, aux questions suivantes : « *Comment limiter les sorties de détention sans suivi ? Faut-il limiter l'usage des courtes peines ? Comment développer la libération conditionnelle ?* » Hasards des calendriers, c'est aussi le 15 février que les éditions Buchet-Chastel publient l'ouvrage qu'elles m'ont commandé, il y a un an. Préfacée par Elisabeth Guigou, ancienne Garde des Sceaux, il s'intitule *La prison : une nécessité pour la République*. Je reprendrai ici, brièvement, quelques considérations concernant les questions qui me sont posées, considérations que je développe dans cet ouvrage, dont copie a été adressée fin décembre 2012, aux membres du Jury de la conférence.

1 - L'Europe, horizon indispensable

Une recommandation du Conseil de l'Europe, c'est le résultat d'un travail considérable qui s'étend sur plusieurs années et s'accompagne souvent d'une enquête juridique et statistique réalisée, par questionnaires auprès des 47 Etats membres. Son élaboration - dont le résultat ne peut être que consensuel - fait intervenir nombre d'acteurs d'un grand nombre de pays, chercheurs et universitaires, directeurs généraux de l'administration des prisons et de la « probation » et hauts fonctionnaires, magistrats et professionnels de l'exécution des mesures et sanctions pénales, et *in fine*, représentants des gouvernements siégeant au *Comité européen des problèmes criminels*.

La France qui, en son temps, a adopté telle ou telle de ces recommandations doit respecter les engagements politiques et moraux qu'elles impliquent. Certes, ces textes ne sont pas juridiquement contraignants comme l'est une directive de l'Union européenne, mais ils le sont politiquement et moralement. Que vaudrait la parole de nos dirigeants s'ils décidaient à Paris, de ne pas faire ce qu'ils recommandent de faire à Strasbourg ? Pour reprendre les termes utilisés, en 2006, par Claude d'Harcourt, alors directeur de l'administration pénitentiaire, à propos des règles pénitentiaires européennes (RPE), on peut affirmer que ces recommandations « *s'inscrivent dans une logique de réalisme qui est autant le fruit de l'expérience acquise que le gage de véritables avancées futures* ». Ainsi devraient-elles « *constituer une charte* » pour l'action des responsables de la politique pénale et pénitentiaire :

- **1999.** *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, recommandation Rec (1999) 22, adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1999, coll. Références juridiques, 2000, 212 p.
- **2003.** *La libération conditionnelle*, Recommandation Rec (2003) 22, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 24 septembre 2003.

- **2006.** *Les règles pénitentiaires européennes*, recommandation Rec (2006) 2, adoptée par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006.
- **2010.** *Les règles européennes relatives à la probation*, recommandation CM/Rec (2010) 1, adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010.

Chacune de ces recommandations comprend nombre d'éléments de réponses aux questions qui me sont posées, aujourd'hui, y compris les deux plus anciennes, celles de 1999 et celle de 2003, dont j'ai été corédacteur, aux côtés des membres du Conseil de coopération pénologique et de mes collègues André Khun (Suisse) et Roy Walmsley (Royaume-Uni) pour la première, Hilde Tubex (Belgique) et Norman Bishop (Suède) pour la seconde.

2 - Respecter la dignité de la personne : condition nécessaire pour prévenir la récidive

Une détention « utile », c'est avant tout une détention dont les conditions vont permettre de respecter, à tout moment, la dignité de la personne détenue, et ce en conformité avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme interdisant les traitements inhumains et dégradants. C'est une détention qui est en cohérence avec le sens que lui a assigné le législateur, dans le cadre de l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire (24 novembre 2009), reprenant une formulation du Conseil de l'Europe : « *Permettre à la personne détenue de mener une vie responsable et prévenir la commission de nouvelles infractions* ». Comment atteindre un tel objectif de responsabilisation dans des établissements pénitentiaires surpeuplés ?

La surpopulation carcérale est ainsi le premier obstacle dans la prévention de la récidive des délits et des crimes. Ce n'est évidemment pas le seul mais son dépassement est un passage obligé. Pour la réduire, encore faut-il en bien connaître l'ampleur. Au 1^{er} décembre 2012, le nombre de personnes sous écrou est de 78 082 (France entière) : 16 945 prévenus détenus, 50 729 condamnés détenus (soit 67 674 personnes détenues), 9 251 condamnés placés sous surveillance électronique en aménagement de peine, 589 condamnés placés sous surveillance électronique en fin de peine et 568 condamnés en placement à l'extérieur, sans hébergement pénitentiaire (Annexe 1).

Le nombre de détenus a atteint, à cette date, un record absolu (dernier record : 67 373 au 1^{er} juillet 2012). Ce nombre a augmenté de 2 412 unités sur les 12 derniers mois, soit un taux d'accroissement annuel de + 3,7 %.

Compte tenu du nombre de places opérationnelles disponibles et de leur répartition sur le territoire, le nombre de *détenus en surnombre*, calculé par mes soins, est de **13 007**. Il est en hausse sur un an de 12 % : 11 591, il y a douze mois, soit 1 416 de plus. Cet indice que l'administration pénitentiaire se refuse, obstinément, à calculer - ou du moins à rendre public - mesure l'état de surpopulation en tenant compte de la situation de chaque établissement et de chaque quartier pour les centres pénitentiaires⁸⁰. Toutes choses égales par ailleurs, il y a donc au moins 13 000 détenus de trop ou il manque 13 000 places, c'est selon, ces calculs se faisant sur la base de la définition, très réductrice, utilisée par l'administration pénitentiaire, qui ne prend en compte que la superficie des cellules.

Mais si l'on veut respecter l'esprit des RPE, une prison dont la capacité affichée est de 200 places devrait disposer de 200 cellules individuelles. Le dépassement de capacité devrait être interdit (*numerus clausus*). L'établissement devrait disposer de la surface, des infrastructures et des moyens en personnels qualifiés permettant d'organiser la vie des 200 personnes détenues en respectant le principe suivant : la journée de détention se passe hors de la cellule (de la chambre), dans des lieux de vie : en ateliers, dans les locaux de formation générale ou professionnelle ou les lieux d'activités culturelles ou sportives, d'expression collective ou les espaces de promenade, dans les lieux de soins, les lieux de pratique religieuse, les parloirs, etc. Aussi sommes-nous loin du compte dans la plupart des établissements.

⁸⁰ Sur la période « 2004-2012 », le maximum du nombre de détenus en surnombre fut observé le 1^{er} juin 2004 (16 086) et le minimum, le 1^{er} août 2006 (7 717).

Dans le cadre des travaux préparatoires à la recommandation de 1999 sur *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, j'avais proposé une typologie des moyens de réduire le nombre de personnes sous écrou. Reposant sur le triptyque « stock, flux, durée », cette classification s'appuyait logiquement sur l'analyse démographique - que j'ai introduite au début des années 1980 - des modes de renouvellement de la population carcérale (personnes sous écrou) : analyse des stocks à partir de celle des entrées sous écrou et du temps passé sous écrou.

La 1^{ère} catégorie de facteur de désinflation carcérale est constituée des mesures ou sanctions pénales (MSP) qui ont pour conséquence de réduire le nombre d'entrées sous écrou (mesures de contrôle *ab initio* pour éviter la détention provisoire, peines non carcérales, prononcées à l'encontre d'un prévenu libre). Les MSP de 2^{ème} catégorie permettent de réduire la durée du temps passé sous écrou. C'est alors une mesure de moindre mal : le recours à l'écrou n'a pas pu être évité, mais on fait en sorte de réduire le temps passé sous écrou. La libération conditionnelle (LC) appartient à cette catégorie. Certes, elle ne réduit pas le temps d'exécution de la peine, mais elle permet une libération anticipée - avec levée d'écrou -, le reliquat de peine étant alors effectué en milieu ouvert. Enfin les MSP de 3^{ème} catégorie réduisent le temps réellement passé derrière les murs des établissements pénitentiaires, sans levée d'écrou, et donc sans réduction du temps passé sous écrou : condamnés placés sous surveillance électronique (PSE) ou à l'extérieur sans hébergement, condamnés hébergés, mais dont le temps passé derrière les murs est réduit d'une façon ou d'une autre (semi-liberté, placement à l'extérieur avec hébergement, permissions de sortir).

Dans la recommandation de 1999, le Conseil de l'Europe insistait sur la nécessité de développer à la fois les MSP qui réduisent les entrées sous écrou (1^{ère} catégorie), celles qui réduisent le temps passé sous écrou (2^{ème} catégorie), comme celles qui réduisent le temps passé derrière les murs (3^{ème} catégorie).

3 - Que faire ?

Si l'on ne doit pas renoncer à la construction - fort coûteuse - d'établissements qui seraient enfin conçus dans l'esprit des RPE⁸¹, il importe de réduire la population sous écrou et principalement la population détenue en utilisant les moyens qui semblent les plus efficaces pour prévenir la récidive.

a. Le premier est évident, mais certaines évidences sont bonnes à rappeler devant l'aveuglement idéologique de ceux qui prétendent que l'évolution de la population carcérale n'a pas grand-chose à voir avec celle des délits et des crimes commis : en réduire leur nombre, qu'il s'agisse de réitérations ou pas. C'est d'abord le rôle des services de police et de gendarmerie. Et l'on a pu s'étonner que le Ministère de l'Intérieur n'ait pas été davantage impliqué dans cette conférence de consensus. Plus largement, la prévention des délits et des crimes - et celle de la récidive - intéresse la plupart des départements ministériels. Pour paraphraser Clemenceau, la prévention de la récidive est chose trop grave pour la laisser aux seuls juristes, voire aux seuls magistrats.

b. A délinquance égale, pour réduire les entrées sous écrou, comme les entrées en détention, il nous paraît prioritaire de réduire le recours aux courtes peines d'emprisonnement en redéfinissant radicalement l'échelle des peines en matière correctionnelle. Cela prendra du temps, car il s'agira d'une véritable « révolution culturelle », comme a pu le dire Dominique Raimbourg, vice-président de la commission des lois de l'Assemblée nationale qui défend cette proposition.

c. Enfin, que le nombre d'entrées sous écrou diminue ou pas, il faut d'urgence assurer la refondation de la libération conditionnelle.

On sait depuis bien longtemps que les taux de récidive (quelle que soit la définition retenue) sont plus faibles chez les libérés conditionnels que chez ceux qui sortent en fin de peine⁸². Mais ce seul

⁸¹ Tournier P.V., *Graver les règles pénitentiaires européennes dans le béton des nouvelles prisons*, lettre ouverte adressée à Pascal Clément Garde des Sceaux, le 23 novembre 2010, laissée sans réponse.

argument - de bon sens - ne suffit pas pour emporter la conviction de tous sur l'utilité de cette mesure pour prévenir la récidive des sortants de prison. Plus intéressants, certains travaux, trop rares, tentent de prendre en compte les facteurs de sélection de la mesure de libération anticipée pour mettre en évidence ce qui revient dans les écarts en faveur de la LC aux modes d'octroi et à la mesure elle-même (préparée et contrôlée). C'est ainsi que j'ai introduit, en 1981, la méthode issue de l'analyse démographique des populations-types⁸³. Il y a urgence à développer ce type de travaux de nature actuarielle pour repérer les facteurs d'optimisation de la mesure en termes de risque de récidive.

En revanche, il n'existe, à ma connaissance, qu'une seule enquête d'ampleur menée en France où le devenir judiciaire d'une cohorte de sortants de prison est comparé à celui de cohortes de condamnés à des peines non carcérales : sursis simple, sursis avec mise à l'épreuve (SME), travail d'intérêt général - peine principale (TIG), sursis avec mise à l'épreuve accompagné d'un travail d'intérêt général (SME-TIG). Il s'agit d'une enquête locale (département du Nord), que j'ai entreprise quand j'étais au CESDIP en coopération avec l'Université de Lille 2 (F. Lombard) et la direction de l'administration pénitentiaire (A. Kensey)⁸⁴. Le tableau, présenté dans l'annexe 2, montre que les écarts des taux de récidive (recondamnation) sont presque systématiquement en faveur des sanctions non carcérales, mêmes s'ils sont, dans certains cas, faibles voire nuls⁸⁵.

4 - Réduire le recours aux courtes peines d'emprisonnement par la « contrainte pénale communautaire » (CPC)

La prise en compte des résultats encourageants de cette enquête en matière de sanctions non carcérales et l'exigence fondamentale d'une échelle de sanctions graduée, lisible par tous, et réellement appliquée m'ont amené à proposer, dès 2006, de mettre au cœur du système de sanctions des délits une nouvelle peine⁸⁶. Cette proposition n'avait, alors, reçu aucun échos. En novembre 2011, j'ai proposé de l'appeler « la contrainte pénale communautaire » (CPC.)⁸⁷. Le mot « communautaire » est, naturellement à prendre au sens du Conseil de l'Europe⁸⁸. Contrairement au sursis simple ou au sursis avec mise à l'épreuve (la « probation » à la française), qu'il faudrait abolir, la *contrainte pénale communautaire* se définit sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme « épée de Damoclès » qui pourrait, en définitive, être mis à exécution, mais par un temps de probation vécu entièrement « dans la communauté ». Le code pénal préciserait, pour chaque délit concerné, la durée maximale de la période de la contrainte qui pourrait aller, selon la gravité des faits et la personnalité du condamné, d'un an à trois ans (voir Annexe 3.). La CPC pourrait comporter des obligations (travail d'intérêt

⁸² Ce fut écrit, il y a juste 40 ans : « La réitération est deux fois plus élevée parmi les détenus libérés en fin de peine en 1960 et 1961 que parmi ceux mis en libération conditionnelle », Ministère de la Justice, Centre national d'études et de recherches pénitentiaires (CNERP), 1973, p. 166.

⁸³ Tournier P.V., *Enquête sur la récidive des condamnés à une peine de trois ans et plus libérés en 1973 : construction de « tables de récidive*, Paris, direction de l'administration pénitentiaire, Centre national d'études et de recherches pénitentiaires (CNERP), coll. « Concepts & Méthodes », n°6, 50 p.

⁸⁴ Kensey A., Lombard F., Tournier P.V., *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). Paris, Ministère de la Justice, direction de l'administration pénitentiaire, Coll. Travaux & Documents, n°70, 2006, livret de 113 p. + CD ROM.

⁸⁵ A noter qu'aucun média, à ce jour, n'a cru utile de rendre compte de cette recherche, malgré une large diffusion de ses résultats.

⁸⁶ Voir, par exemple, Tournier P.V., *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elles*, Publication de *DES Maintenant en Europe*, 1^{er} juillet 2006 (77 propositions), 18 p.

Tournier P.V., *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, L'Harmattan, op. cit., p. 97 et suiv.

⁸⁷ Tournier P.V., « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement : mettre au centre de l'échelle des sanctions « la contrainte pénale communautaire », *Arpenter le Champ Pénal*, n°250, 21 novembre 2011.

La CPC, c'était autrefois la « contrainte par corps », remplacée par la « contrainte judiciaire », depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite Loi Perben 2). Au 1^{er} janvier 2012, 4 personnes étaient sous écrou pour contrainte judiciaire.

⁸⁸ Mesure ou sanction non carcérale accompagnée d'un suivi par des « agents de probation » (supervision).

général, stage de citoyenneté, traitement médical...), des interdits (ne pas rencontrer telle ou telle personne, ne pas fréquenter tel ou tel lieu) des mesures de surveillance (y compris la surveillance électronique fixe), ainsi que des prises en charge de nature criminologique (groupes de parole...)

Si le condamné ne respectait pas les conditions de la CPC, il serait de nouveau convoqué devant une juridiction, sans préjudice de la nature de la nouvelle sanction : cela pourra être une sanction privative de liberté.

5 - Vers la refondation de la libération conditionnelle

Dans ce domaine comme dans bien d'autres, la grande loi Guigou du 15 juin 2000 *renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*, a montré la direction à suivre⁸⁹. Dans son article 126, la loi a ainsi précisé les conditions d'octroi de la LC : « *La libération conditionnelle tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive. Les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment lorsqu'ils justifient soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de leur insertion sociale, soit de leur participation essentielle à la vie de famille, soit de la nécessité de subir un traitement, soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes.* »

Comme dans son ensemble, la loi « Guigou » allait, sur cette question, dans le sens de la recommandation du Conseil de l'Europe de 1999 sur *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*. Ce texte se terminait par ces 3 recommandations afin de développer la LC :

n°24. « *La libération conditionnelle devrait être considérée comme une des mesures les plus efficaces et les plus constructives qui, non seulement, réduit la durée de la détention [en fait la durée du temps passé sous écrou] mais contribue aussi de manière non négligeable à la réintégration planifiée du délinquant dans la communauté.* »

n°25. « *Il faudrait, pour promouvoir et étendre le recours à la libération conditionnelle, créer dans la communauté les meilleures conditions de soutien et d'aide aux délinquants ainsi que de supervision de celui-ci, en particulier en vue d'amener les instances judiciaires ou administratives compétentes à considérer cette mesure comme une option valable et responsable.* »

n°26. « *Des programmes de traitement efficaces en cours de détention ainsi que de contrôle et de traitement au-delà de la libération devraient être conçus et mis en œuvre de façon à faciliter la réinsertion des délinquants, à réduire la récidive, à assurer la sécurité et la protection du public et à inciter les juges et procureurs à considérer les mesures visant à réduire la durée effective de la peine à purger, ainsi que les sanctions et mesures appliquées dans la communauté comme de options constructives et responsables.* »

Ces propositions allaient d'ailleurs être approfondies dans une nouvelle recommandation, entièrement consacrée au développement de la LC et adoptée par le Comité des ministres, le 24 septembre 2003. Dans l'étude menée par Hilde Tubex et moi-même pour le Conseil de coopération pénologique européen, à l'occasion de ces travaux, la France et ses 10% de condamnés bénéficiant de LC apparaissait comme la lanterne rouge, et ce en compagnie, peu enviable, de la Moldavie (6 %), de la Macédoine (10 %) et de l'Albanie (11 %). Cette proportion était alors de 14 % en Belgique, 20 % au Danemark, 27 % au Portugal, 28 % en Suisse, 30 % en Allemagne, 31 % en Espagne, et de 100 % en Finlande et en Suède. Dans ce dernier pays, la libération conditionnelle d'office aux 2/3 de la peine a été instaurée à compter du 1^{er} janvier 1999.

Aujourd'hui, l'administration pénitentiaire française n'est pas capable de fournir cette proportion de sorties en LC par rapport à l'ensemble des libérations de condamnés. On sait seulement qu'en 2010, 8 167 LC ont été accordées à des condamnés écroués, ce chiffre étant de 7 481 en 2011 (- 8,4 %) et

⁸⁹ Voir préface d'Elisabeth Guigou à mon livre *La prison : une nécessité pour la République* (Buchet-Chastel, fév. 2013).

qu'il y a eu 81 839 levées d'écrrou en 2010 et 81 213 en 2011, mais on ignore le nombre de sorties de condamnés.

En novembre 2010, Dominique Raimbourg déposait une proposition de loi instituant un « *mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire* » (*numerus clausus*). Mais sa proposition comportait aussi un volet « Libération conditionnelle », s'inspirant de la recommandation européenne de 2003. Il prônait la suppression des restrictions d'accès à la LC à l'encontre des condamnés en état de récidive légale : pour les récidivistes comme pour les autres, la LC pourrait donc être octroyées lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine restant à subir. A cela, deux arguments de bon sens : l'état de récidive légale est déjà pris en compte au niveau des peines encourues, les aménagements de peines ne sont pas une faveur accordée aux condamnés mais une procédure de libération par étape, sous la supervision du juge de l'application des peines et des conseillers d'insertion et de probation afin de prévenir la récidive. Les récidivistes en ont tout autant besoin - sinon plus - que les non récidivistes.

Par ailleurs, la proposition portée par les députés socialistes visait à instaurer une LC systématique dès lors que les 2/3 de la peine seraient effectuées, sauf avis contraire du juge de l'application des peines. Cette précision est d'importance : « sauf avis contraire du JAP ». Il ne s'agit donc pas d'une LC d'office comme en Suède. Votée par l'ensemble des députés de gauche et les Verts, cette proposition fut rejetée par la majorité UMP d'alors.

Le système proposé par Dominique Raimbourg me paraît bien adapté aux peines de plus de 2 ans à 10 ans, étant convaincu que la loi pénitentiaire permet d'aménager autrement que par la LC les peines égales ou inférieures à deux ans. Et pour les peines de plus de 10 ans qui sanctionnent, de fait, des infractions particulièrement graves (homicides, viols avec circonstances aggravantes, acte de barbarie,...), il me semble préférable de conserver un système individualisé, avec, peut-être, une limite de 20 ans de détention effective. Ce qui fait que pour les peines les plus longues (30 ans), je rejoins la proposition de loi socialiste (LC d'office aux 2/3 de la peine).

Dans son projet de loi, le député socialiste n'aborde pas la question des condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité (RCP). Aujourd'hui, pour les condamnés à la RCP, le temps d'épreuve, en matière de LC, est de dix-huit ans ; il est de vingt-deux ans si le condamné est en état de récidive légale (Art. 729 du code de procédure pénale). Mais ce temps d'épreuve peut être encore plus long en cas de période de sûreté. Faut-il réduire ces délais d'épreuve ? Faut-il abolir les périodes de sûreté ? Faut-il abolir la réclusion criminelle à perpétuité ?

On peut, certes, admettre qu'après l'abolition de la peine de mort en Europe, la disparition des peines à perpétuité puisse représenter une nouvelle perspective de progrès. Encore faut-il aborder cette question difficile de façon responsable en explicitant les conditions dans lesquelles cette avancée peut se faire. Comme président de l'Association française de criminologie (AFC), j'avais initié une telle réflexion à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de l'abolition de la peine de mort en France⁹⁰ en créant le Collectif « Octobre 2001 »⁹¹. Il allait rassembler, pendant plus de 5 ans, près de 20 organisations. Hélas la réflexion tournera court : sous l'influence des organisations les plus à gauche, la plupart des membres du collectif prendra position pour l'abolition de la RCP, sans plus de précision. Pour moi, un tel positionnement n'était pas acceptable. S'étant ainsi fait plaisir, le collectif se dissoudra en 2008. Après cette expérience malheureuse, mais au combien éclairante, je pense que seul le Conseil de l'Europe pourrait mener une telle réflexion⁹². Rappelons qu'en 2006, la Cour européenne des droits de l'homme avait rejeté un recours que Lucien Léger avait présenté contre l'Etat français « *pour traitement inhumain et dégradant et détention arbitraire, en violation de l'article 3 de la convention*

⁹⁰ Tournier P.V., Feltesse S., (dir.), *Comment sanctionner le crime ?*, Toulouse, Erès, Coll. Trajets, ouvrage du Collectif « Octobre 2001 », 2002, 150 p.

⁹¹ Tournier P.V., *Archives du Collectif « Octobre 2001 » avril 2000 – avril 2005*, descriptif, Document de travail, Université Paris 1, Centre d'histoire sociale du XX siècle, 2006, 35 p.

⁹²Voir : Conseil de l'Europe, *La gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée*, Recommandation Rec (2003) 23, adoptée par le Comité des Ministres le 9 octobre 2003.

européenne ». Pour la Cour, une réclusion criminelle à perpétuité ne constitue pas un traitement inhumain si le condamné n'est pas privé de tout espoir d'obtenir un aménagement de peine.

Paris, le 6 janvier 2013

Annexe 1. - Etat du surpeuplement carcéral au 1^{er} décembre 2012 (France entière) par type d'établissement - ou de quartier pour les centres pénitentiaires

Référence : Pierre V. Tournier / Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement (OPALE)

1.1 - France entière

	Ensemble	Maisons d'arrêt (i)	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	56 953	33 833	23 120
Détenus	67 674	45 982	21 692
Surpopulation apparente (ii)	10 21	12 149	- 1 428
Places inoccupées	2 286	369	1 917
Détenus en surnombre (iii)	13 007	12 518	489
% de détenus en surnombre / places	23 %	37 %	2,1 %

1.2 - Métropole

	Ensemble	Maisons d'arrêt (i)	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	53 413	31 975	21 438
Détenus	63 031	43 320	19 711
Surpopulation apparente (ii)	9 618	11 345	- 1 727
Places inoccupées	2 199	344	1 855
Détenus en surnombre (iii)	11 817	11 689	128
% de détenus en surnombre / places	22 %	37 %	0,6 %

1.3 - Outre-mer

	Ensemble	Maisons d'arrêt	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	3 540	1 858	1 682
Détenus	4 643	2 662	1 981
Surpopulation apparente (ii)	1 103	804	299
Places inoccupées	87	25	62
Détenus en surnombre (iii)	1 190	829	361
% de détenus en surnombre / places	34 %	45 %	23 %

Sur la base des données fournies par l'administration pénitentiaire

(i) Y compris centres de semi-liberté non autonomes

(ii) Surpopulation apparente = nombre de détenus - nombre de places opérationnelles

(iii) Nombre de détenus en surnombre = surpopulation apparente + nombre de places inoccupées

Annexe 2. - Peines d'emprisonnement ou peines non carcérales : quelle « récidence »?

Source : Tournier P.V., « Peines d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidence ? », in Dossier « Récidence : quelles réponses judiciaires ? (première partie), *Actualité juridique. Pénal*, Les Editions Dalloz, 2005, 9, 315-317.

Taux de recondamnation (toutes nouvelles sanctions confondues) selon l'infraction initiale, la sanction initiale et le passé judiciaire dans un délai de 5 ans après la libération ou après le prononcé de la sanction non privative de liberté

Sanction et infraction initiales	Au moins une condamnation antérieure				Sans condamnation antérieure			
	Prison ferme	SME	SME-TIG	Sursis simple	Prison Ferme	SME	SME-TIG	Sursis Simple
ILS	64%	63%		72%	44%	47%		30%
VRS	84%	73%	82%	83%	55%	58%	50%	48%
VRA	88%	81%	78%	74%	77%	49%	61%	47%
VV	82%				70%			47%
CEA	50%	39%	37%	50%		26%	25%	25%
CBV	81%	71%	58%	67%	42%	38%	31%	33%
AS					17%			17%

Grisé : Taux non retenus, effectifs de référence inférieurs à 15.

Champ : enquête locale (département du Nord), menée par le CESDIP, l'Université de Lille 2 et la Direction de l'administration pénitentiaire.

- Un échantillon aléatoire stratifié de **5 234 dossiers** a été construit de telle sorte que l'étude selon la nature de l'infraction sanctionnée puisse être menée sur la plupart des contentieux rencontrés en matière correctionnelle, et ce, en tenant compte des dossiers à infractions multiples : infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), vol recel simple (VRS), vol recel aggravé (VRA), vol avec violence (VV), conduite en état alcoolique (CEA), coups et blessures volontaires (CBV), agressions sexuelles (AS).

- Les sortants de prison ont été libérés, en 1996 de la maison d'arrêt et du centre de détention de Loos. Les condamnés à une peine non carcérale ont été sanctionnés, en 1996, contradictoirement, par les tribunaux correctionnels de Lille, Douai et Dunkerque. Le devenir de ces personnes a été examiné jusqu'en juillet 2002, soit sur une période moyenne de 6 ans. Compte tenu des délais d'inscription au casier judiciaire, on peut considérer que l'observation a été réalisée sur 5 ans.

7 - Les recommandations du jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive

Mon point de vue

Référence : Tournier P.V., « Les recommandations du jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive : mon point de vue », *Arpenter le Champ pénal*, n°311-312, 4 mars 2013.

Les principales recommandations du jury de la conférence de consensus, présidée par Françoise Tulkens, peuvent être classées en trois catégories⁹³ :

Le jury recommande d'abolir ...

- 1.1 - les peines « plancher » (loi du 10 août 2007),
- 1.2 - la limitation pour les récidivistes de l'accès aux aménagements de peine,
- 1.3 - les périodes de sûreté automatiques,
- 1.4 - les interdictions professionnelles automatiques,
- 1.5 - la rétention de sûreté (loi du 25 février 2008) et la surveillance de sûreté,

Le jury recommande de réformer

- 2.1 - réduction du nombre d'incriminations passibles de l'emprisonnement (sans plus de précision),
- 2.2 - écartant tout accroissement du parc pénitentiaire, le jury recommande un évolution qualitative de celui-ci,
- 2.3 - adoption d'un système de libération conditionnelle (LC) « d'office » pour les peines d'emprisonnement, la LC pouvant rester « discrétionnaire » pour les peines de réclusion criminelle ; il s'agirait donc, en fait, d'un système dit « mixte » de LC,
- 2.4 - permettre l'accès aux dispositifs de droit commun,
- 2.5 - Evaluer les personnes, de façon « raisonnée » avec de nouveaux outils, mais sans dire lesquels.

Le jury recommande de créer...

- 3.1 - la « contrainte pénale appliquée dans la communauté » (CPC) que le jury continue d'appeler « peine de probation »,
- 3.2 - le droit d'expression collective des personnes détenues,
- 3.3 - une structure, au sein du Ministère de la Justice, regroupant les fonctions de la recherche, de la statistique et de l'expérimentation.

1 - Des recommandations fort bien venues...

Je suis bien entendu fort satisfait de voir le jury convaincu de la nécessité de créer la « contrainte pénale appliquée dans la communauté » (CPC), même si je ne comprends pas l'entêtement des uns et des autres à vouloir appeler cette nouvelle sanction « peine de probation », compte tenu du risque de confusion dans les esprits avec la peine actuelle du sursis avec mise à l'épreuve - le sursis probatoire -

⁹³ Collectif, *Conférence de consensus pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, principes d'action et méthodes, rapport du jury de consensus au Premier ministre*, 20 févr. 2013, 38 p.

SME - qui existe depuis 1958 et qui est aussi une « peine de probation », au sens du Conseil de l'Europe.

Je salue l'importance accordée à la création d'un véritable droit d'expression collective des personnes détenues.

Sur ces deux premiers points essentiels, le jury ne fait d'ailleurs que reprendre les recommandations du rapport « Raimbourg » de la mission d'information sur les moyens de lutter contre la surpopulation carcérale⁹⁴.

Dans une lettre adressée, le 3 juillet 2009, à Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, Garde des Sceaux - restée sans réponse - j'avais proposé la création « auprès du secrétariat général de la Chancellerie, [d'] une mission de coordination afin d'améliorer l'articulation entre la recherche, les études, l'évaluation et la production des statistiques. Ce serait l'occasion d'une mise à plat, bien utile de qui fait quoi, en la matière, au sein de ce ministère. A notre connaissance, le dernier audit sur les statistiques remonte au début des années 1990 (sous la responsabilité de René Padieu, inspecteur général de l'Insee). Le dernier audit en matière de recherches, digne de ce nom, remonte lui à 1982 ou 1983 ». Cette structure aurait vocation à devenir l'interlocuteur identifiable, privilégié et coopératif au sein de la Chancellerie de l'ONDRP. Je crois comprendre que le jury va dans mon sens et je ne peux que m'en féliciter. Faut-il aller jusqu'à une fusion des unités ?

Pour l'essentiel, je partage la position du jury concernant la suppression des peines « plancher », de la limitation pour les récidivistes de l'accès aux aménagements de peine, des périodes de sûreté automatiques, des interdictions professionnelles automatiques, de la rétention et de la surveillance de sûreté. Mais tous ces choix devront être largement expliqués à nos concitoyens, peu convaincus du bien-fondé de ces suppressions - et défendus dans le cadre d'un projet de réforme globale et réaliste de la façon de sanctionner les infractions pénales.

Bien entendu, je partage aussi les considérations du jury sur « l'accès aux dispositifs de droit commun » et sur l'évaluation des personnes, de façon « raisonnée », même si j'ai trouvé le jury bien timide sur le sujet.

2 - ... Et des chiffons rouges agités au nez des réformistes

Je ne suis pas d'accord avec la position qui consiste à proposer la réduction du nombre d'incriminations passibles de l'emprisonnement, sans préciser de quelles infractions il s'agit, sans préciser s'il agit de légaliser telle ou telle transgression, de dépénaliser ou de requalifier tel délit en contravention. C'est ce que j'appelle une proposition « chiffon rouge » qui fait plaisir aux libertaires, mais qui ne fait évidemment pas consensus au sein de la gauche réformatrice et encore moins dans la société française.

2^{ème} chiffon rouge : je ne suis pas d'accord pour écarter « tout accroissement du parc pénitentiaire ». Le jury va d'ailleurs à l'encontre de la position que Christiane Taubira a rappelée dans son discours d'ouverture. Rappelons aussi ce qui est écrit dans le rapport « Raimbourg » sur le sujet : « Si le programme immobilier pénitentiaire défini par la précédente majorité doit être repensé à la lumière des nouvelles orientations de la politique pénale, il n'en reste pas moins qu'une expansion maîtrisée du parc carcéral apparaît indispensable, au même titre que la rénovation, voire la fermeture, des établissements les plus vétustes. Votre Rapporteur considère en effet que la promotion de l'insertion ou de la réinsertion des personnes détenues oblige l'administration pénitentiaire à garantir des conditions de détention dignes et respectueuses des droits fondamentaux. Il n'y a pas d'incompatibilité entre la définition d'une politique pénale rejetant le « tout carcéral » au profit, entre autre, du développement des peines en milieu ouvert et des aménagements de peine, et l'expansion

⁹⁴ Raimbourg D., Huygue S., *Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale*, Assemblée nationale, Commission des Lois, rapport d'information, n°652, janvier 2103.

mesurée du parc pénitentiaire. En effet, la réduction du déficit structurel de places de prison, l'amélioration des conditions de détention ainsi que l'application de l'ensemble des dispositions de la loi pénitentiaire passent par la mise en service de nouveaux établissements. À l'instar de M. Pierre Victor Tournier, votre Rapporteur y voit notamment le seul moyen de faire de l'encellulement individuel une réalité.

Dans cette perspective, l'objectif consistant à porter à 63 500 le nombre de places de prison à la fin de l'année 2018, fixé par le ministère de la Justice à l'été 2012, prend tout son sens. Au total, les capacités opérationnelles auront augmenté d'un peu plus de 10 % par rapport à l'année 2012, ce qui témoigne de la volonté de la nouvelle majorité de poursuivre, en l'adaptant, l'agrandissement du parc carcéral. Ce nombre de places ne sera suffisant que si les entrées en détention baissent sensiblement et si la durée des incarcérations diminue. [...] votre Rapporteur considère que les nouveaux établissements pénitentiaires ne devraient pas, dans la mesure du possible, comporter plus de 200 place ».

3^{ème} chiffon rouge : je ne suis pas d'accord pour la mise en place d'un système de libération conditionnelle d'office. D'ailleurs, le jury admet lui-même qu'une telle proposition n'est pas très crédible, précisant au point 53 : « Pour les longues peines, en particulier les peines de réclusion criminelle, l'adoption de ce système peut néanmoins susciter débat (sic). La nature des faits et le reliquat de peine peuvent justifier le maintien d'un système discrétionnaire ». En fait, le jury préconise, comme je le fais depuis des années, un « système mixte ».

La position prise dans le rapport « Raimbourg » est nettement plus claire et plus crédible : « Aussi, votre Rapporteur plaide-t-il en faveur de la mise en place d'une libération conditionnelle automatique, aux deux tiers de la peine, pour les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans, sauf opposition motivée du juge de l'application des peines. Au total, le placement sous le régime de la libération conditionnelle resterait possible dès la mi-peine mais deviendrait de droit aux deux tiers de la peine, à condition que le juge ne s'y oppose pas. Pour que le mécanisme fonctionne de manière satisfaisante, le juge de l'application des peines serait tenu d'examiner, dès la mi-peine, la situation de l'ensemble des condamnés, afin de mesurer les garanties présentées par chacun d'entre eux. [...].

S'agissant des personnes purgeant des peines d'emprisonnement à temps supérieures à cinq ans, seul l'examen de leur situation à mi-peine devrait être automatique. Le juge de l'application des peines conserverait la possibilité d'ordonner la libération conditionnelle dès la mi-peine (comme c'est le cas actuellement) mais serait désormais tenu d'examiner, à ce moment-là, la situation de tous les condamnés à des peines à temps supérieures à cinq ans. Votre Rapporteur juge en revanche qu'il ne serait pas opportun de faire bénéficier cette catégorie de condamnés d'une libération conditionnelle automatique aux deux tiers de la peine.

Enfin, votre Rapporteur souhaite que les personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité voient leur situation examinée par le juge de l'application des peines, de manière automatique, après une durée d'incarcération égale à dix-huit années, correspondant au délai à partir duquel il leur est possible, hors situation de récidive légale, de bénéficier de la mesure en l'état actuel du droit (article 729, alinéa 9 du code de procédure pénale).

Au total, l'introduction d'un système « mixte », caractérisé par la libération automatique, aux deux tiers de la peine, d'une partie des condamnés et le maintien du régime discrétionnaire à l'égard des condamnés aux peines les plus longues, apparaît aujourd'hui comme la solution la plus pragmatique, selon le mot de M. Pierre Victor Tournier. Certains pays, comme l'Angleterre ou le Pays de Galles l'ont d'ailleurs d'ores et déjà mis en place. Le système mixte présente aussi l'avantage d'être plus facilement acceptable par l'opinion publique que la libération conditionnelle automatique au bénéfice de l'ensemble des condamnés, à condition que la réforme soit clairement expliquée ».

3 - Enjamber le gouffre du binaire

On l'aura compris, je me retrouve, globalement, plus aisément dans les propositions du rapport « Raimbourg » de la mission d'information sur les moyens de lutter contre la surpopulation carcérale que dans les recommandations du jury de consensus, encore quelque peu teintées de cet esprit libertaire dont la gauche française a tant de mal à se déprendre en matière de sécurité et de justice.

C'est cet esprit libertaire – abolitionniste de la prison, voire de l'Etat - qui amène, par exemple, le jury à affirmer, sans ambages qu'il « dispose d'éléments fiables pour mettre en cause l'efficacité de la peine de prison en terme de prévention de la récidive », tombant dans le travers fort justement dénoncé par Christiane Taubira dans son discours d'ouverture de la conférence, celui « du binaire ». Il faut « enjamber le gouffre du binaire » a-t-elle dit (« C'est efficace » vs « ce n'est pas efficace », « il a récidivé » vs « il n'a pas récidivé », etc.). Comme l'affirmait, courageusement, la Garde des Sceaux, il faut savoir se mettre en péril en acceptant la complexité des choses. C'est d'ailleurs l'une des grandes qualités du rapport « Raimbourg ».

8 - La contrainte pénale communautaire

Créer une sanction non carcérale qui ne sera pas un sursis à exécution d'une sanction carcérale

Référence : Tournier P.V., « La contrainte pénale communautaire : créer une sanction non carcérale qui ne sera pas un sursis à exécution d'une sanction carcérale », *Actualité juridique. Pénal*, Dalloz, mars 2013, 127-131.

« Certains automatismes, certaines habitudes sans doute, certaines dérives peut-être, ont conduit à un phénomène dont nous sommes tous les témoins : l'engorgement des prisons. Qui s'ajoute souvent à leur délabrement [...]. Je demande que le programme de modernisation et d'humanisation des prisons engagé par la Garde des sceaux soit poursuivi, et qu'il soit, même, accéléré. Nous devons rétablir la dignité, la sécurité, la salubrité, dans tous nos établissements pénitentiaires. Ce qui suppose de remédier à leur surpopulation, qui a deux principales causes. L'insuffisant recours à l'aménagement des peines. Une « conférence de consensus » a été réunie sur ce sujet par la Garde des sceaux. Je respecterai ses conclusions mais **je souhaite d'ores et déjà que soit mise en place une peine de probation et que soit organisé un véritable suivi des condamnés**. Une deuxième cause de la surpopulation carcérale, c'est l'automatisme des peines. Je veux rendre aux juges leur rôle véritable, celui d'apprécier une situation toujours singulière. Si cet acte devenait mécanique, il cesserait d'être juste. Et votre fonction cesserait d'être nécessaire. C'est le sens de la réforme des peines plancher qui sera engagée dans les prochains mois ».

Discours du Président de la République à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, le 18 janvier 2013

1 - La « probation » en Europe : une sanction à géométrie variable

C'est à la suite de la recommandation de 1992 « relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté », que le Conseil de coopération pénologique me demanda de compléter la *Statistique pénale annuelle du Conseil de l'Europe* (SPACE), que j'avais mise en place en 1983 sur les prisons, par un second volet (SPACE 2) consacré au « milieu ouvert ». La chose fut difficile compte tenu de la diversité des systèmes juridiques et des outils statistiques de chaque Etat en la matière. Après de multiples tâtonnements, un questionnaire relativement stabilisé fut mis en place à la fin des années 1990⁹⁵.

SPACE 2 concernaient les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (SMC), au sens du Conseil de l'Europe (voir définition dans l'encadré 1.). La statistique ne concernait pas les SMC prévues par le droit pénal des mineurs et se limitait au « post-sententiel ». Elle distinguait 10 catégories :

⁹⁵ Tournier P.V., *Statistique Pénale Annuelle du Conseil de l'Europe (SPACE II) : sanctions et mesures appliquées dans la communauté - SMC - prononcées en 1997, nouveau questionnaire, version définitive*, Conseil de l'Europe, Conseil de coopération pénologique, PC-CP (2000) 13, 2000, 33 p.

- 1. Ajournement du prononcé de la peine sous condition : remise de la décision sur la peine pendant une période déterminée afin d'apprécier le comportement de la personne déclarée coupable, durant cette période.
- 2. Obligation de traitement prononcée *ab initio*, conçue pour les toxicomanes, les alcooliques, les personnes atteintes de troubles psychiques, les personnes condamnées pour une infraction sexuelle.
- 3. Obligation d'indemnisation prononcée *ab initio* par une juridiction pénale (dédommagement pécuniaire de la victime).
- 4. Travail d'intérêt général (TIG), sanction autonome après déclaration de culpabilité ou dans le cadre du prononcé d'une peine privative de liberté avec sursis total à exécution ou prononcée après non-paiement d'amende, peine privative de liberté sans sursis, suivie d'un travail d'intérêt général après libération, travail d'intérêt général dans le cadre d'une probation (sanction autonome) ou bien autres formes de travail d'intérêt général.
- 5. Probation, avec trois modalités
 - a. sanction autonome après déclaration de culpabilité (sans prononcé d'une peine privative de liberté),
 - b. prononcé d'une peine privative de liberté avec sursis total à exécution,
 - c. prononcé d'une peine privative de liberté avec sursis partiel à exécution.
- 6. Exécution d'une peine privative de liberté, dans la communauté, sous le régime du contrôle électronique (mesure prononcée *ab initio*).
- 7. Semi-liberté prononcée *ab initio*.
- 8. Libération conditionnelle d'un détenu avant le terme de sa peine.
- 9. Sanctions et mesures mixtes, autres que celles indiquées *supra* : peines privatives de liberté sans sursis, suivie d'une obligation de traitement prononcée *ab initio*.
- 10. Autres sanctions et mesures qui paraîtraient statistiquement importantes et qui ne seraient pas couvertes par les catégories précédentes.

C'est à l'occasion de ce travail que je découvrais les multiples usages, en Europe, de ce mot de « probation » qui a l'avantage - mais c'est bien le seul - de s'employer aussi bien en français qu'en anglais. Mot piège : quand, en Angleterre ou au Pays de Galles, en Suède ou au Danemark, on parle de « probation », on pense « sanction autonome après déclaration de culpabilité, sans prononcé d'une peine privative de liberté ». Jusqu'à une date récente, quand on parlait de « probation », en France, il s'agissait du sursis probatoire, c'est-à-dire du sursis à exécution d'une peine d'emprisonnement – avec un quantum défini - avec mise à l'épreuve (SME), que le sursis soit total ou partiel. Rappelons que le SME fut créé, en droit français, en 1958.

Mais, au sein du Conseil de l'Europe, on utilise aussi le mot de « probation » de façon générale, pour désigner l'exécution d'une sanction ou d'une mesure appliquée dans la communauté quelle qu'elle soit (voir définition dans l'encadré 1.). Aussi le risque de confusion est-il grand.

2 - Vers la création d'une probation « autonome » en France

« *Réformes pénales à l'aune des recommandations du Conseil de l'Europe* », tel était le titre du débat public que l'association *DES Maintenant en Europe* organisa le samedi 6 octobre 2006, à Paris, à l'occasion du XXVe anniversaire de l'abolition de la peine de mort en France (loi du 9 octobre 1981). La réunion se tint sous la présidence de Catherine Lalumière, présidente de la Maison de l'Europe, ancienne secrétaire générale du Conseil de l'Europe.

Quatre questions avaient été inscrites au programme de cette journée.

Première question : « *Aujourd'hui 52 % (seulement) des français se déclarent opposés au rétablissement de la peine de mort (sondage TNS Sofres). Est-il raisonnable de militer pour l'abolition de la réclusion criminelle à perpétuité ? Si oui avec quelles propositions alternatives crédibles ?* »

2^{ème} question : « *En 2005, 5 % des détenus condamnés libérés ont bénéficié d'une libération conditionnelle et ce malgré le plaidoyer très explicite et argumenté du Conseil de l'Europe en faveur de cette mesure. Comment réformer l'application des peines privatives de liberté ?* »

3^{ème} question : « *Comme dans la plupart des pays européens, la prison est au centre du système de sanction des délits et des crimes. Comment modifier le code pénal pour marginaliser l'usage de la privation de liberté ?* »

Enfin, 4^{ème} question : « *Après l'adoption des nouvelles règles pénitentiaires européennes (11 janvier 2006), que voudrait-on trouver dans une loi pénitentiaire que beaucoup souhaitent récrire et voir appliquée en France, lors de la prochaine législature ?* ».

Pour préparer ce débat, j'avais rédigé, en juillet 2006, un document intitulé « *Réformes pénales : Deux ou trois choses que j'attends d'elles* »⁹⁶ dans lequel je présentais 77 propositions dans la perspective des échéances politiques de 2007. Deux d'entre elles se donnaient pour but de *modifier le code pénal afin de marginaliser l'usage de la privation de liberté*, les propositions n°16 et n°17 :

Proposition n° 16. – « *La place de la prison dans le système de sanction en France est paradoxale : les peines privatives de liberté (fermes ou avec sursis) représentent, en 2004, 53 % des sanctions prononcées en matière de crimes, délits et contraventions de 5^{ème} classe, mais 2/3 de ces peines sont prononcées avec un sursis total. Ainsi la prison est la peine de référence sans l'être (sursis) tout en l'étant (risque de révocation du sursis). Nous proposons de mettre au cœur du système une nouvelle peine : la probation (à l'anglaise)* » [voir actualisation des données dans l'encadré 2.].

Proposition n°17. – « *Cette nouvelle peine pourrait remplacer le sursis simple, le sursis avec mise à l'épreuve, le TIG peine principale, voire certaines amendes (jamais réglées). Elle pourrait représenter au moins 35 % des sanctions et détrôner les peines privatives de liberté, fermes (19 %). La probation (à l'anglaise) se définirait sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme « épée de Damoclès » mais par un temps de probation vécu « dans la communauté » avec les obligations et les interdits strictement nécessaires comme dans le sursis avec mise à l'épreuve actuel, obligation ou non d'un travail d'intérêt général, etc. Si les conditions ne sont pas respectées par le condamné, pendant la période de probation, il est rejugé, sans préjudice de la nature de la nouvelle peine.* »

Un an plus tard, je reprenais ces propositions concernant la création d'une « *nouvelle peine* » dans un texte adressé, en juillet 2007, à Rachida Dati, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et présenté devant le comité d'orientation restreint (COR) présidé par Jean-Olivier Viout, procureur général près la Cour d'appel de Lyon et chargé de préparer le projet de loi pénitentiaire⁹⁷.

Cinq ans plus tard, le 10 novembre 2011, j'animais une journée de formation à l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) sur le thème « *Penser la peine* », avec Marc Renneville, Antoine Garapon et Alain Cugno. A cette occasion, je proposais d'appeler cette « *nouvelle peine* », la *contrainte pénale communautaire* (CPC)⁹⁸ et rédigeai un texte en 12 points⁹⁹ qui seront repris dans l'appel dit du 1^{er} juin 2012, à l'attention du Gouvernement et du Parlement pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement : *mettre au centre de l'échelle des peines, la contrainte pénale communautaire* ¹⁰⁰. Cet appel sera signé par plus de 150 personnalités dont Dominique Raimbourg, avocat, député socialiste, vice-président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, Jean-Pierre Michel, ancien magistrat, sénateur socialiste, 1^{er} vice-président de la Commission des Lois du Sénat, Aline Archimbaud, sénatrice, membre du groupe écologique, Nicole Borvo Cohen-Seat, sénatrice, présidente du groupe communiste, républicain et citoyen, membre de la Commission des Lois (voir encadré 3).

⁹⁶ Tournier P.V., *Réformes pénales : Deux ou trois choses que j'attends d'elles*, Document de l'association DES Maintenant en Europe, 2006, 18 p. A l'époque, ce texte fut mis en ligne sur le site de la commission justice des Verts. Il a été republié fin 2011 : Tournier P.V., « *Réformes pénales : Deux ou trois choses que j'attends d'elles, 5 ans après* », *Arpenter le Champ pénal*, n°253-254, supplément n°1, 17 décembre 2011.

⁹⁷ Ce texte fut publié fin 2007 : Tournier P.V., *Loi pénitentiaire, contexte et enjeux*, L'Harmattan. Voir, en particulier p. 97 et suiv. : chapitre 8. « *Une nouvelle échelle des peines* ».

⁹⁸ La CPC, c'était autrefois la « *contrainte par corps* », remplacée par la « *contrainte judiciaire* », depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite Loi Perben 2).

⁹⁹ Tournier P.V., « *Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions « la contrainte pénale communautaire »*, *Arpenter le Champ Pénal*, n°250, 21 novembre 2011.

¹⁰⁰ L'appel du 1^{er} juin 2012 sera mis en ligne le 8 juin 2012 sur le site Plus Nouvel.Obs.com : <http://leplus.nouvelobs.com/pierrevictortournier>

Cette idée de « probation autonome » fut reprise par un groupe de travail (groupe dit de Créteil) constitué, début 2012, de juges de l'application des peines du TGI de Créteil, de syndicalistes et de juristes de l'Observatoire international des prisons (OIP). Ce travail sera rendu public le 12 juin 2012 dans *Libération*¹⁰¹ : le terme de « contrainte pénale communautaire » n'y est pas utilisé, mais l'idée est la même et, contrairement à « la règle », mes publications de 2006, 2007 et 2011 sur la question ne sont pas citées. Plusieurs des membres de ce groupe seront nommés au cabinet de la Garde des Sceaux et d'autres au comité d'organisation de la conférence de consensus sur la récidive présidé par la magistrate Nicole Maestracci.

La nécessité d'une « probation autonome » se retrouvera ainsi au cœur des préoccupations de Christiane Taubira, *Le Monde* titrant à ce propos, le 20 août 2012, « *La révolution Taubira contre la récidive* » : « [...] *La prochaine polémique risque néanmoins de s'appeler la probation, ou "contrainte pénale communautaire". Il s'agit, conformément à une recommandation adoptée par le Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006, de ne placer en détention les délinquants - il ne s'agit évidemment pas des criminels - "qu'en dernier recours", et de leur infliger une peine "dans la communauté", c'est-à-dire dans la société, et non pas en prison. Le condamné aura des devoirs et des obligations, mais aussi un suivi intense pour permettre sa réinsertion et s'attaquer à la récidive* ».

3 - De quelques principes de la contrainte pénale communautaire

Le mot « communautaire », qui déplaît fort à certains, est à prendre au sens du Conseil de l'Europe. Les « sanctions et mesures appliquées dans la communauté » maintiennent le prévenu ou le condamné dans la communauté et impliquent une certaine restriction de sa liberté par l'imposition de conditions. Comme a pu l'écrire le philosophe Alain Cugno¹⁰², « *Puisque le sens de la peine, est politique, il est chose de tous les citoyens. C'est la société tout entière qui devrait entrer dans cette relation. On oublie facilement que, selon la forte expression de Christian Demonchy, ce n'est pas le condamné qui fait sa peine, mais nous qui la faisons, par la médiation du législateur. Mais politique, elle n'est pas non plus à notre disposition, comme là encore nous le croyons trop facilement. Il y aurait sens à ce qu'une contrainte pénale s'exerce au sein de la communauté politique, que les services de probation produisent du droit en se mettant aux prises avec quelqu'un qui est aussi politiquement libre qu'eux* ».

Contrairement au sursis simple ou au sursis avec mise à l'épreuve, la *contrainte pénale communautaire* se définit sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme « épée de Damoclès » qui pourrait, en définitive, être appliqué, en cas de nouvelle infraction ou du non-respect des conditions de la mise à l'épreuve. La CPC, elle, est uniquement définie par un temps de probation vécu « dans la communauté ». Dès le début de l'exécution, la date de fin de sanction est déterminée et ne pourra être remise en cause. Le code pénal précisera, pour chaque délit concerné, la durée maximale de la période de la contrainte (de 6 mois à 3 ans ?).

En fonction des nécessités liées à la nature des infractions sanctionnées, de la personnalité du condamné, de son parcours et du contexte familial, social et économique, la CPC pourra comporter :

¹⁰¹ Manifeste du 19 mai 2012, « *Pour une peine juste et efficace* » et texte « *Pour une politique pénale efficace, innovante et respectueuse des droits* », Groupe coordonné par Jean-Claude Bouvier et Valérie Sagant, magistrats, composé de Pascale Bruston, Lara Danguy des Déserts, Ludovic Fossey et Benoist Hurel, magistrats, Charlotte Cloarec (CIP), Marie Cretenot et Sarah Dindo (OIP).

¹⁰² Cugno A., *La recommandation du Conseil de l'Europe REC(2010)1 sur la probation*, communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat, sur la contrainte pénale communautaire, organisé par DES Maintenant en Europe, *Arpenter le Champ pénal*, n°291, 15 octobre 2012.

- des obligations, par exemple obligation de suivre un traitement médical, activité d'intérêt général, stage de citoyenneté, ...
- des interdits, interdiction de fréquenter tel lieu, telle personne, de pratiquer telle activité ...
- des mesures de surveillance, signalement de certains déplacements aux autorités, présentation périodique à l'unité locale de police ou de gendarmerie, mais aussi mesure de surveillance électronique fixe (PSE), voire dans des cas très particuliers surveillance électronique mobile (PSEM, par GPS).

Pour ces obligations, interdits et mesures de surveillance, il suffira de s'inspirer de l'existant, par exemple, en matière de mise à l'épreuve.

Ces conditions seront précisées par la juridiction et/ou par le juge de l'application des peines (JAP) et/ou par le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP). Elles pourront, bien entendu être modifiées au cours de la période de contrainte. La question délicate de la répartition des rôles est à débattre, en évitant, si possible, les écueils du corporatisme des uns et des autres. Tous ne partagent pas la position tranchée de Norman Bishop sur le sujet : *“ Un critère essentiel de la sévérité des sanctions est le degré de l'intrusion, de l'intervention, autorisé par l'Etat dans la vie du délinquant. Il y a des différences dans le niveau d'intervention, d'intrusion dans la vie du délinquant entre les différentes sanctions appliquées dans la communauté. Comparez, par exemple, le travail d'intérêt général (TIG) et la “détention à la maison” sous contrôle électronique. Par conséquent, à mon avis, le tribunal doit décider à la fois de la durée de la sanction, mais aussi de sa nature. Et pour prendre de telles décisions, il faut pouvoir disposer d'un rapport pré-sentenciel. Une telle procédure est demandée par la règle 31 des Règles européennes relatives aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté (R 92/16). Le rapport pré-sentenciel peut être basé sur une évaluation des risques. C'est ce que nous pratiquons en Suède ”*¹⁰³.

A l'inverse, le Syndicat SNEPAP-FSU, qui s'est prononcé, lors de son XXVIIe congrès de décembre 2012, pour la création d'une peine autonome de probation sans référence à l'enfermement, explique qu'afin *« d'assurer une réelle individualisation de la peine, la juridiction ne fixera que la durée de la peine de probation. Le SPIP, après une évaluation, fixe les objectifs et les modalités du suivi. Sur proposition du SPIP, l'autorité judiciaire se prononce sur les éventuelles restrictions de liberté dans le respect des droits de la défense »*.

Si le condamné ne respecte pas les conditions de la CPC, il sera de nouveau « jugé », sans préjudice de la nature de la nouvelle sanction. Cela pourra être une sanction privative de liberté. Lors de cette nouvelle audience, le « tribunal » ne reviendra pas sur la question de la culpabilité et de la qualification des faits. Dans mon texte en 12 points de novembre 2012, j'avais été (in)volontairement imprécis quant à la nature du tribunal : tribunal correctionnel ? tribunal de l'application des peines ? cette question aussi est à débattre.

En plein accord avec la recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles relatives à la probation de janvier 2010 (voir encadré n°1)), la CPC ne sera pas faite uniquement de mesures de contrôle, d'obligations et d'interdits. Au-delà des procédures d'aide et d'assistance qui permettent sur le plan social de faciliter l'accès du condamné aux prestations sociales et aides de droit commun, la CPC pourra s'accompagner de programmes de « prises en charges criminologiques ». Cet aspect est largement développé dans le texte du groupe de Créteil¹⁰⁴.

La *contrainte pénale communautaire* pourra, évidemment, être adaptée au cas des mineurs, la dimension éducative de la sanction étant alors primordiale.

¹⁰³ Bishop N., *Le concept de « sanctions et mesures appliquées dans la communauté »*, communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat, sur la contrainte pénale communautaire, organisé par DES Maintenant en Europe, *Arpenter le Champ pénal*, n°291, 15 octobre 2012.

¹⁰⁴ On pourra aussi de se reporter à l'ouvrage : Mbanzoulou P., Herzog-Evans M., Courtine S. (dir.), *Insertion et désistance des personnes placées sous main de Justice*, l'Harmattan, coll. « Criminologie », 2012.

Abolition ?

Nous ne partageons pas l'idée de certains d'abolir la prison pour les délits en faisant de la CPC la seule sanction possible en matière correctionnelle¹⁰⁵. Ainsi, dans une expression d'ailleurs ambiguë, le SNEPAP-FSU parle « *d'une peine autonome de probation sans référence à l'enfermement, comme seule peine de référence en matière délictuelle* »¹⁰⁶ (souligné par mes soins). En revanche, je pense qu'un certain nombre d'infractions actuellement susceptibles d'être sanctionnées par une peine d'emprisonnement devrait être sanctionnée, au maximum, par la CPC. Le cas le plus évident me paraît être celui de l'usage de stupéfiants, aujourd'hui délit susceptible d'être sanctionné d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende (article L3421-1 du code de la Santé publique)¹⁰⁷.

Enfin, la création de la CPC doit permettre d'abolir - par étapes ? - le sursis simple et le sursis avec mise à l'épreuve, sauf à vouloir ajouter une nouvelle lame au couteau suisse que constitue le système de sanction pénale dans notre pays. Je rejoins, en cela, Norman Bishop quand il écrit "*Aucune recommandation du Conseil de l'Europe ne recommande le recours au sursis. Au contraire, la menace de l'emprisonnement en cas de non-respect des conditions imposées a une valeur limitée. Ainsi la règle 87 des Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (R 92/16) stipule qu'une révocation de la sanction ou de la mesure ne doit pas automatiquement entraîner le recours à l'emprisonnement. En effet, je ne connais pas de bonnes raisons de conserver le sursis et par conséquent, je suis en faveur de l'abolition du sursis sous toutes ses formes. A mon avis, la probation devrait être une sanction indépendante prononcée sans référence à la prison. Je suggère de remplacer le sursis simple en ayant recours à la solution adoptée dans le code pénal suédois : pour les infractions de moindre gravité, le tribunal peut émettre un "avertissement pénal". Le délinquant est averti qu'il ne doit pas commettre une nouvelle infraction pendant les deux années à venir. La violation de cette condition entraîne que le tribunal décidera d'une nouvelle sanction en tenant compte de l'infraction originale et de la nouvelle infraction.* »

C'est uniquement dans ces conditions que la contrainte pénale communautaire deviendra la sanction de référence – mais pas la seule sanction possible - en matière correctionnelle : par une inversion fondamentale, la prison deviendra la sanction alternative... à la CPC : une véritable « révolution intellectuelle et managériale » pour reprendre l'expression de Dominique Raimbourg : « *Mais au-delà des mesures d'urgence, il faut aujourd'hui mener une révolution intellectuelle et managériale : la prison ne doit plus être considérée comme la seule peine possible. Il faut créer une peine de probation, hors des prisons [...]* (Libération 13 juin 2012).

Le 20 février 2013, Françoise Tulkens présidente du Jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive remettait ses recommandations au Premier Ministre¹⁰⁸. Le lendemain, Christiane Taubira réservait sa première réaction au quotidien *Le Parisien*. A la question « *Quelles recommandations sont les plus significatives ?* », la Garde des Sceaux répondait : « *La création d'une peine de probation. Elle permettrait au juge de prononcer un certain nombre de contraintes lourdes [souligné par mes soins] en lieu et place d'une incarcération* » [...] *il s'agirait d'une peine en*

¹⁰⁵ Sur l'abolitionnisme, voir Tournier P.V., *La prison : une nécessité pour la République*, Buchet & Chastel, 2013, chapitre « Abolir, disent-ils », 203-216.

¹⁰⁶ C'est aussi la réforme radicale que semblait préconiser Alain Cugno, lors de la journée de formation à l'ENM, de novembre 2011. Réservant la privation de liberté aux seuls auteurs d'un crime, nous aurions alors le triptyque, fort lisible suivant : l'amende serait la sanction de référence en matière de contravention, la contrainte pénale communautaire en matière de délit et la prison en matière de crime. Mais dans ce cas, ne faudrait-il pas requalifier, dans le code pénal, certains délits en contravention de 5^{ème} classe... et d'autres en crime...

¹⁰⁷ Tournier P.V., *Cannabis : légalisation, dépénalisation ou contraventionnalisation ? Plus Nouvel Obs.Com*, 2 janvier 2012, <http://leplus.nouvelobs.com/pierre-victor-tournier>

¹⁰⁸ Conférence de consensus pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, principes d'action et méthodes, rapport du jury de consensus au Premier ministre, 20 février 2013, 38 p.

soi ». La recommandation n°3 du jury «Instaurer une peine de probation» est ainsi formulée : *«Le jury recommande l’instauration d’une nouvelle peine de probation indépendante et sans lien ni référence avec l’emprisonnement. La finalité de cette peine est à la fois la réinsertion de la personne condamnée et la protection de la société ainsi que des victimes »*. La recommandation n°4. «Mettre en oeuvre la peine de probation» précise : *«Le jury estime que la durée maximale de la peine de probation devra être fixée par la loi et que la durée effective sera déterminée par le juge du fond. Il reviendra au juge de l’application des peines de préciser le contenu des mesures de probation. Enfin, le jury suggère la création d’une infraction de non-respect de la peine de probation. Le jury recommande de mettre en œuvre les mesures appropriées pour assurer l’information adéquate et efficace de tous les acteurs concernés, notamment les services de police et de gendarmerie. Le jury recommande de réaffirmer le caractère régalien de la probation. L’instauration de cette peine de probation nécessitera un renforcement conséquent des moyens dédiés aux services, dont les effectifs devront se rapprocher des normes européennes en la matière »*.

Ainsi le jury de la conférence de consensus rejoignait, sur ce point, la position prise, quinze jours avant, dans le rapport de la mission d’information de la Commission des lois de l’Assemblée nationale sur « *les moyens de lutter contre la surpopulation carcérale* »¹⁰⁹. Le président et rapporteur de la mission, Dominique Raimbourg, y proposait « *la création d’une peine de contrainte pénale appliquée dans la communauté* ». C’est la proposition n° 36 de la mission : « *Créer une peine de contrainte pénale. Il s’agirait d’une peine principale se substituant à l’emprisonnement pour certains délits. Elle pourrait inclure les mêmes obligations et interdictions que le sursis avec mise à l’épreuve mais se caractériserait par le fait que le juge ne prononcerait pas de peine d’emprisonnement simultanément (il pourrait être amené à le faire en cas de non-respect des obligations et interdictions) et que l’accent serait mis sur un suivi global de la personne. Le contenu comme la durée (avec une durée maximale à fixer par infraction) seraient décidés par la juridiction de jugement, mais le juge de l’application des peines aurait une marge d’appréciation, notamment pour alléger ou renforcer les contraintes imposées en fonction du comportement de la personne condamnée. À court terme, prévoir la contrainte pénale pour quelques délits pour lesquels elle apparaît pertinente et évaluer son efficacité »*.

Que va décider le Gouvernement ? Que va décider le Parlement ? Affaire à suivre.

¹⁰⁹ Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe, *Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale*, Assemblée nationale, Commission des Lois, rapport d’information, n°652, janvier 2013, 197 p.

Encadré 1 - Les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation

A propos de la recommandation, adoptée le 20 janvier 2010

En adoptant la recommandation du 20 janvier 2010 sur la « probation », le gouvernement français, comme ses 46 partenaires s'engageait à la « *diffuser de la façon la plus large possible et plus particulièrement auprès des autorités judiciaires, des services de probation, des services pénitentiaires, ainsi que des médias et du grand public* ». Trois ans plus tard, rien n'a été fait en ce sens.

On sait l'importance que la recommandation du 11 janvier 2006 sur les règles pénitentiaires européennes (RPE) a prise, en France, dans le débat parlementaire sur la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Certes, la recommandation de 2010 sur la « probation » n'a sans doute pas la même portée car elle vient après toute une série d'autres recommandations sur le « milieu ouvert » : celle de 1992 « *relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté* », celle de 1997 sur « *le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures* », celle de 2000 concernant « *l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté* », et enfin celle de 2003 sur « *la libération conditionnelle* ».

Mais elle trouve toute son actualité au moment où la Ministre de la Justice dit vouloir favoriser le prononcé des sanctions dites de « probation ».

La recommandation de 2010 commence par rappeler ce qu'il faut entendre par « sanctions et mesures appliquées dans la communauté » et par « probation ».

Sanctions et mesures appliquées dans la communauté : sanctions et mesures qui maintiennent l'auteur d'infraction dans la communauté et impliquent certaines restrictions de liberté par l'imposition de conditions et/ou d'obligations. L'expression désigne les sanctions décidées par une autorité judiciaire ou administrative et les mesures prises avant la décision imposant la sanction ou à la place d'une telle décision, de même que les modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement hors d'un établissement pénitentiaire.

« **Probation** » : ce terme décrit l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Elle consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective.

Soulignons ici quelques points essentiels de la recommandation, en pensant au chemin qui reste à accomplir, en France, pour que ces « standards » européens soient respectés.

Les personnels

Art. 29. Les effectifs des services de probation doivent être suffisants pour qu'ils puissent assurer pleinement leur mission. Le nombre de dossiers que chaque agent a à traiter doit lui permettre de surveiller, guider et assister efficacement les auteurs d'infraction, de manière humaine et, si cela est approprié, de travailler avec leur famille et, le cas échéant, les victimes. Si la demande est excessive, il est de la responsabilité de la direction de chercher des solutions et d'indiquer au personnel les tâches prioritaires.

Les mesures de suivi

Art. 55. Le suivi ne doit pas être considéré comme un simple contrôle, mais aussi comme un moyen de conseiller, d'aider et d'accompagner les auteurs d'infraction. En cas de besoin, il doit être complété

par d'autres interventions, proposées par les services de probation ou d'autres organismes, telles que des formations, le développement de compétences, des offres d'emploi et des dispositifs de soins.

Interventions

Art. 77. Les services de probation doivent pouvoir recourir à diverses méthodes, fondées sur une approche pluridisciplinaire et des connaissances solides issues de la recherche scientifique dans ce domaine.

Recherche scientifique, évaluation, actions auprès des médias et du public

Art. 104. La politique et la pratique en matière de probation doivent autant que possible s'appuyer sur des faits. Les autorités fournissent les ressources nécessaires à une recherche scientifique et à une évaluation rigoureuse.

Art. 105. La révision des lois, politiques et pratiques existantes s'appuie sur de solides connaissances et études scientifiques répondant aux critères approuvés au niveau international.

L'application du seul art. 105 correspondrait, en France à une véritable révolution culturelle dans la façon de légiférer.

Soulignons aussi l'effort de définitions qui a amené les rédacteurs de la recommandation à distinguer les concepts suivants : « réinsertion », « aide à la réadaptation », « réintégration » et « désistement ».

« **Réinsertion** / *Resettlement* » : commence pendant la période de détention. C'est le processus conduisant le prisonnier à réintégrer la société d'une manière positive et bien menée. Aux fins des présentes règles, le terme « réinsertion » se rapporte à la période de suivi après la sortie de prison de l'auteur d'infraction, tandis que celui-ci fait encore l'objet de certaines obligations prévues par la loi – par exemple une période de libération conditionnelle. Il convient de distinguer ce terme du terme « aide à la réadaptation ».

« **Aide à la réadaptation** / *Aftercare* » : processus consistant à réintégrer de manière volontaire dans la société un auteur d'infraction, après sa sortie définitive de prison, d'une manière à la fois positive, planifiée et encadrée. Dans les présentes règles, ce terme est distinct du terme « réinsertion », qui fait référence à une intervention prévue par la loi et mise en place après la sortie.

« **Réintégration** / *Rehabilitation* » : c'est un concept large qui comprend une grande variété d'interventions visant à encourager le désistement et à rétablir l'auteur d'infraction en tant que personne menant sa vie dans le respect des lois.

« **Désistement** / *Desistance* » : processus par lequel, avec ou sans l'intervention des services de justice pénale, l'auteur d'infraction met un terme à ses activités délinquantes et mène une vie respectant la loi par le développement de son capital humain (par exemple ses capacités individuelles et ses connaissances) et son capital social (par exemple l'emploi, la création d'une famille, les relations et les liens sociaux, et l'engagement dans la société civile) ».

Encadré 2. - Données statistiques

a. - Sanctions prononcées pour crimes ou délits en 2010 : la place de la prison et des sanctions non carcérales

Champ : France entière

Référence à indiquer : OPALE. 90

	Ensemble			Crimes			Délits		
		%	%	Eff.	%		Eff.	%	
Ensemble	584 573	100,0		2 706	100,0		581 867		100,0
Détention et réclusion	1 147	0,2	21	1 147	42,4	87			
Emprisonnement ferme	89 135	15,2		817	30,2		88 318	15,2	21
Emprisonnement ferme sursis partiel simple	5 071	0,9		118	4,4		4 953	0,9	
Emprisonnement ferme sursis partiel SME	29 174	5,0		285	10,5		28 889	5,0	
Emprisonnement sursis total simple	117 048	20,0	31	121	4,5	11	116 927	20,1	31
Emprisonnement sursis total SME	55 759	9,5		175	6,5		55 584	9,6	
Emprisonnement sursis total SME-TIG	9 301	1,6		0	0,0		9 301	1,6	
Autres peines	277 938	47,5	48	43	1,6	2	277 895	47,8	48

b. Condamnations pour crime ou délit - peines privatives de liberté fermes ou avec sursis partiel prononcées en 2010

Champ : France entière

Référence à indiquer : OPALE. 91

Peine ferme prononcée	Effectifs	%	% cumulés
Ensemble	124 527	100,0	
Moins d'un an	96 460	77,5	77,5
Un an à moins de 5 ans	25 039	20,1	97,6
5 ans à moins de 10 ans	1 780	1,4	99,0
10 ans et plus (1)	1 248	10,0	100,0

(1) Y compris les 16 peines à perpétuité

Sur la base des données du Secrétariat général du Ministère de la Justice et des Libertés/ SDSE

Encadré 3. - Contrainte Pénale Communautaire

Par Jean-Pierre Dintilhac

Président de Chambre honoraire à la Cour de Cassation

Ancien Procureur de Paris, ancien Directeur de l'administration pénitentiaire

L'histoire des peines, dans le monde occidental et dans de nombreux pays, conduit à constater une progressive réduction de son application sur le corps du délinquant, qu'il s'agisse de l'abandon des châtements corporels, puis de la peine de mort, de la progression des peines pécuniaires, des peines « avertissement » avec le sursis et, plus récemment, des peines dites réformatrices et éducatives avec la probation.

Mais la prison demeure au cœur de notre système pénal tant par son domaine d'application aux faits les plus graves que par son recours comme solution ultime en cas d'échec des autres sanctions. De plus, malgré les multiples incitations, tant par le législateur que par les circulaires de politique pénale des ministres de la justice, à recourir à des peines non carcérales, la surpopulation actuelle d'un grand nombre de maisons d'arrêt démontre la difficulté de changer de paradigme.

Cette situation a de nombreuses causes mais l'une d'entre elles est incontestablement la perception des peines non carcérales considérées par beaucoup comme une absence pure et simple de sanction. Aussi, toute recherche d'un dispositif pénal capable de « mordre » véritablement sur le recours aux peines d'emprisonnement, dont on ne cesse de relever le caractère à la fois peu productif et économiquement particulièrement dispendieux, doit-elle passer par des peines dont le contenu et le nom affichent clairement qu'il s'agit bien de peines qui sanctionnent des infractions.

En effet, particulièrement dans ce domaine, au-delà de son contenu, qui doit être sans ambiguïté coercitif, tant par la nature des restrictions de liberté que par la réalité et même l'intensité des contrôles, le choix des mots importe.

Contrainte, tout d'abord, faute de quoi l'opinion et les victimes éprouveraient le sentiment qu'il ne s'agit que de faire échapper le coupable à la sanction prévue par la loi.

Pénale ensuite, car il s'agit bien de se situer dans le domaine de la sanction et non de l'éducation, même si la sanction comporte, par nature, un objectif éducatif et de prévention de la récidive.

Communautaire enfin, car la concentration de délinquants dans les lieux étroits que sont les prisons, surtout lorsqu'elles sont surpeuplées, n'est pas la meilleure manière de combiner sanction et prévention de la récidive.

Ainsi, sortant de la notion de mesure, qui, même qualifiée de pénale, présente un caractère de neutralité lénifiante, le recours à la contrainte pénale communautaire devrait permettre, sous la condition, bien entendu, de lui donner un contenu correspondant à son titre, de réduire le recours à la sanction carcérale.

Enfin, dans le même objectif et avec le même contenu, la transposition de la contrainte pénale communautaire au domaine présentenciel devrait également offrir l'opportunité de réduire le recours à la détention provisoire, laquelle, en matière criminelle ne devrait pas durer plus d'un an et, en matière correctionnelle ne devrait être qu'exceptionnelle d'autant que depuis la circulaire du 4 août 1982 les juges sont incités avec insistance à recourir au contrôle socio-judiciaire, objectifs fréquemment méconnus par la pratique judiciaire faute de disposer de moyens adéquats et d'outils offrant des garanties suffisantes.

9 - Appel du 23 avril 2013
A l'attention de M. Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre

*Pour une réforme progressiste de la justice pénale
 Il n'est plus temps de consulter, il est grand temps d'agir*

Référence : Collectif, *Appel du 23 avril 2013 à l'attention de M. Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre : Pour une réforme progressiste de la justice pénale Il n'est plus temps de consulter, il est grand temps d'agir*,
<http://leplus.nouvelobs.com/contribution/849362-justice-900-prisonniers-dorment-sur-un-matelas-a-meme-le-sol-il-est-temps-d-agir.html>

78 997 personnes sous écrou, 67 493 personnes détenues, 13 115 personnes détenues en surnombre dont 918 dorment sur un matelas posé à même le sol (OPALE, 1/4/2013).

1. Il y a trois mois, le 23 janvier 2013, la mission parlementaire d'information, présidée par M. Dominique Raimbourg, sur les *moyens de lutte contre la surpopulation des prisons* remettait son rapport. Fortement inspiré par les recommandations du Conseil de l'Europe des 15 dernières années que nos gouvernements successifs ont approuvées sans en tirer les conclusions pratiques, le rapport comprend 76 propositions à la fois progressistes et marquées du sceau du pragmatisme. Il faut maintenant que le Gouvernement se donne les moyens législatifs, administratifs et budgétaires de les mettre en pratique.

2. Prônant l'expansion mesurée du parc pénitentiaire afin d'améliorer les conditions de détention et de pouvoir appliquer l'ensemble des dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, la mission préconise le développement, en matière correctionnelle, des sanctions appliquées en milieu ouvert par la création de la contrainte pénale communautaire (CPC), sanction autonome sans référence à l'emprisonnement. La création de la CPC sera l'occasion d'une profonde rénovation des méthodes de la probation, sous la responsabilité des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), s'inspirant des bonnes pratiques menées à l'étranger.

3. La mission propose une véritable refondation de la libération conditionnelle (LC) afin qu'un maximum de condamnés puissent en bénéficier, en toute sécurité pour la société. Elle a retenu la solution réaliste d'un « système mixte » de LC caractérisé par la libération d'office aux deux tiers de la peine des condamnés à 5 ans ou moins - sauf opposition motivée du juge de l'application des peines - et le maintien du régime discrétionnaire à l'égard des condamnés aux peines les plus longues.

4. Eviter, quand c'est possible, le recours au placement sous écrou grâce aux peines non carcérales, réduire la durée de ce placement par le développement de la LC, ces deux solutions prioritaires doivent aussi s'accompagner des mesures de moindre mal qui réduisent le temps passé derrière les murs : placement sous surveillance électronique (PSE), pour l'essentiel, mais aussi semi-liberté, placement extérieur. La mission fait nombre de propositions concrètes en la matière. Elle insiste sur la nécessité de renforcer le suivi socio-éducatif des personnes sous PSE, seule cette amélioration qualitative de la mesure permettant la poursuite de son développement quantitatif.

5. Plus généralement, la mission demande à ce que soit « ajusté le périmètre et les modes d'intervention du juge pénal ». Cela peut prendre différentes formes, à débattre, selon les infractions concernées : dépenalisation de certaines infractions (racolage passif...), meilleure répartition du contentieux entre juge pénal et juge civil au profit de ce dernier (filouterie,...), transformation de certains délits en contraventions de 5^{ème} classe (usage de stupéfiants), traitement administratif de certaines infractions routières, etc.

6. La mission partage le point de vue de nombre d'experts consultés sur l'inefficacité des peines plancher pour prévenir la récidive. Aussi demande-t-elle leur suppression.

7. A l'inverse, toutes les mesures présentées, par la mission, comme permettant de lutter contre la surpopulation des prisons ont comme point commun de favoriser aussi la prévention de la récidive. Ainsi, le travail considérable réalisé par le comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, sous la présidence de Mme Nicole Maestracci, les apports des experts français et étrangers qui se sont exprimés lors des audiences publiques ont-ils permis de documenter davantage encore – sans les contredire sur le fond - les orientations définies par la mission parlementaire d'information.

8. Enfin, doit-on insister sur le fait que la lutte contre la surpopulation des prisons comme la prévention de la récidive passent par une action efficace, préventive et répressive, pour réduire les infractions pénales et qu'il est absolument nécessaire qu'une telle politique soit portée par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Justice, en pleine cohérence, sans oublier celui des Affaires sociales et de la Santé, de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Il est grand temps d'agir.

Premiers signataires

Association DES Maintenant en Europe,
 Association française de criminologie (AFC),
 Association La parole est à l'accusé (LAPAC),
 Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP),
 Fédération des associations réflexion action prison et justice (FARAPEJ),
 Syndicat CFDT Justice Ile de France,
 Syndicat national de l'ensemble des personnels pénitentiaires (SNEPAP-FSU),
 Association Arc-en-ciel d'accueil des familles de détenus, Douai,
 Association Espoir, Mulhouse,
 ARAPEJ-Loir-et-Cher,
 Association de Politique Criminelle Appliquée et de Réinsertion Sociale (APCARS),
 Ligue des droits de l'homme (LDH), section de Toulouse.

Et 100 personnalités ...

Alain Amouroux, *directeur fonctionnel de service pénitentiaire d'insertion et de probation (Avignon),*
 Evry Archer, *médecin psychiatre,*
 Maurice Armand, *visiteur de prison (Aix-en-Provence),*

Bruno Bar, *chef de service, Association de contrôle judiciaire socio-éducatif d'Avignon (AVSAP),*
 Nadia Beddiar, *chercheur associé au Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales, Université Lille 2,*
 Michel Beloncle, *psychiatre des hôpitaux, ancien chef de service du SMPR de Nantes,*
 Roland Berthet, *adjoint au directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation, Lyon, Haut-de-Saône,*
 Olivier Boitard, *psychiatre des hôpitaux,*
 Marianne Bombois, *visiteuse de prison (Mulhouse),*

Raphaël Bonte, *visiteur de prison (Valenciennes)*,
 Lucie Bony, *géographe et sociologue, doctorante à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense*,
 Christelle Blouin, *visiteuse de prison (La Roche sur Yon)*,
 Bruno Boulais, *visiteur de prison, écrivain (Bourron Marlotte)*,
 Jean-Pierre Bousseau, *responsable associatif*,
 Hubert Bouyer, *directeur honoraire des services pénitentiaires d'insertion et de probation (Blois)*,
 Tewfik Bouzenoune, *avocat au barreau de Paris*,
 Marie-Thérèse Bueb, *secrétaire générale CFDT Justice Ile-de-France*,
 Guy-Bernard Busson, *formateur, militant associatif*,

François Cami, *formateur et consultant en informatique*,
 Robert Cario, *professeur de criminologie, Université de Pau et des Pays de l'Adour*,
 Françoise Casol, *directrice pénitentiaire d'insertion et de probation (Landes)*,
 Anne Chemithe, *directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Isère*,
 Philippe Combessie, *sociologue, professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense*,
 Hélène Castel, *présidente de LAPAC*,
 Jean Coeurdevey, *co-fondateur du collectif "Dijon-Prison"*,
 Sergio Coronado, *député EELV*,
 Myriam De Crouy Chanel, *magistrate (Pontoise)*,
 Alain Cugno, *professeur de philosophie*,

Christian Daniel, *directeur fonctionnel au SPIP du Morbihan*,
 Daniel Dériot, *travailleur social (Chalon s/s)*,
 Sophie Desbruyères, *CPIP, Paris*,
 Jean-Pierre Dintilhac, *président de chambre honoraire à la Cour de Cassation*,
 Pierre Dufлот, *directeur des services pénitentiaires, CFDT*,
 Alain Dupuy, *aumônier des prisons (Lorient-Ploemeur)*,

Abdelhak Eddouk, *aumônier musulman des prisons*,

Jacques Faget, *juriste et sociologue, directeur de recherches au CNRS (Bordeaux)*,
 François Fivet, *président d'Arc-en-ciel (Douai)*,

Pierre Gadoin, *directeur fonctionnel du SPIP des Bouches du Rhône*,
 François Goetz, *directeur d'établissement pénitentiaire (Poissy)*,
 Michel Gogny-Goubert, *visiteur de prison (Baie-Mahault – Guadeloupe)*,
 Paul-Roger Gontard, *doctorant en droit (Aix-en-Provence)*,
 Michel Guérin, *militant associatif*,
 Élisabeth Guillemain, *directrice SPIP, CFDT (Yonne)*,

Michel Hamard, *visiteur de prison*,
 Marie-Paule Héraud, *visiteuse de prison, ancienne présidente de l'ANVP*,
 Fadela Houari, *avocate au barreau de Paris*,

Gérard Jacob, *visiteur de prison (Dijon)*,

Eric Kania, *médecin psychiatre (Les Baumettes, Marseille)*,
 Bettina Kaps, *journaliste*,
 Roland Kessous, *avocat général honoraire près la Cour de Cassation*,

Jean-Manuel Larralde, *professeur de droit public à l'Université de Caen-Basse Normandie*,
 Frédéric Lauféron, *directeur de l'APCARS*,
 Bruno Lavielle, *magistrat (Nîmes)*,
 Vincent Leclair, *aumônier national, aumônerie catholique des prisons*,
 Maud Léna, *juriste, administratrice de l'ARAPEJ*,
 Hans Lefebvre, *conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (Landes)*,
 Marcel Lemonde, *président de chambre honoraire à la Cour d'appel de Paris (Chambéry)*,
 Laurent Leriche, *développeur (Vendôme)*,
 Catherine Lupion, *directrice de service pénitentiaire d'insertion et de probation (Tarn), SNEPAP-FSU*,

Haï-Duong Marangone, *médecin généraliste, praticien hospitalier, unité sanitaire de Bonneville,*
 Bernard Marchois, *responsable associatif,*
 Claude Marot, *visiteur de prison, Limoges,*
 Francis Mascart, *ingénieur des arts et métiers en retraite, visiteur de prison,*
 Guillaume Massart, *réalisateur, producteur, Triptyque Films, Asnières sur seine,*
 Yann Maurin, *conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (Villefranche-sur-Saône),*
 Paul Mbanzoulou, *responsable du département de la recherche de l'ENAP,*
 Danielle Mérian, *avocate honoraire,*
 Gilles Michel, *psychologue hospitalier,*
 Olivier Milhaud, *Maître de conférences, Université Paris IV Sorbonne,*
 Eugène Molin, *aumônier UHSI de Marseille,*
 Gérard Moreau, *conseiller maître honoraire à la Cour des Comptes,*
 Guy Mouillaux, *visiteur de prison à Neuvic sur l'Isle,*

Pascal Nakache, *président de la section de Toulouse de la Ligue des droits de l'homme (LDH),*

Roger Oger, *ancien professeur de chaire supérieure en physique,*

René Padiou, *inspecteur général honoraire de l'INSEE,*
 Philippe Paillart, *DSPIP (Vendée),*
 Pierre Péliissier, *magistrat (Versailles),*
 Christiane Pernin, *présidente de l'association ARAPEJ-41 (Blois),*
 Yves Perrier, *directeur honoraire des services pénitentiaires d'insertion et de probation,*
 Marie-Dominique Perron, *visiteuse de prison,*
 Jeannie Persoz, *visiteuse de prison à Fresnes,*
 Marc Petel, *professeur certifié (Evry),*
 Roland Pfefferkorn, *professeur de sociologie, Université de Strasbourg,*
 Roselyne Pedoux, *visiteuse de prison, Saint Jean de Niois,*
 Denis Prieur, *psychiatre, expert près la Cour d'Appel de Dijon,*

Daniel Reisz, *agrégé de mathématiques, ancien inspecteur pédagogique régional, visiteur de prison (Auxerre),*
 Jean-Marie Renouard, *sociologue, maître de conférences Université Victor Segalen Bordeaux 2, CESDIP,*
 Bruno Richard, *médecin généraliste (Romilly-sur-Seine),*
 François-Gaël Rios, *intervenant bénévole en informatique à la maison d'arrêt de Ploemeur,*
 Bernard Rodenstein, *président de l'association Espoir, Colmar,*
 Marc Rolin, *visiteur de prison,*
 Rolf Rouleaud, *Association nationale des visiteurs de prison (Fleury-Mérogis),*
 Jean-Claude Roussin, *visiteur de prison, Saint-Mémmie,*
 Laurent Rouzière, *professeur de mathématiques (Albi),*

Alexis Saurin, *chargé de recherches au CNRS, Université Paris 7,*
 Bernard Savin, *psychologue au Centre de soin et de coordination psycho-légal (Clermont de l'Oise),*
 Jean-Marie Seffray, *visiteur de prison (Issoire),*
 Catherine Siefert, *directrice pénitentiaire d'insertion et de probation, Mulhouse,*
 Florine Siganos, *docteur en sociologie,*
 Daniel Soulez Larivière, *avocat au barreau de Paris,*

Laurent Théoleyre, *directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation, Lyon,*
 Thierry Tintoni, *fonctionnaire de police (Paris),*
 Pierre V. Tournier, *directeur de recherches au CNRS, Université Paris 1,*

Daniel Vonthron, *directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation du Haut-Rhin,*
 Bernard Vuliez, *visiteur de prison,*

Jean Pierre Zabiego, *directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Var,*
 Catherine Zuber, *ancien aumônier protestant, Avignon.*

- Contact : Pierre V. Tournier : pierre-victor.tournier@wanadoo.fr

10 - La Politique pénale du Conseil de l'Europe

De la prison en première ligne à la prison comme alternative de dernier recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté

Référence : Tournier P.V., « La Politique pénale du Conseil de l'Europe : De la prison en première ligne à la prison comme alternative, de dernier recours, aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté », *Les Archives de politique criminelle*, 2013, « Punir Dehors », n°35, 2013, 91-104.

Au sein du Conseil de l'Europe, l'idée fait consensus : la prison est, aujourd'hui, une nécessité en démocratie, mais elle ne doit être utilisée qu'en « dernier recours ». Ainsi la recommandation adoptée par le Conseil de l'Europe, le 11 janvier 2006, sur les règles pénitentiaires européennes (RPE), réitère « *que nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours et qu'elle soit en conformité avec des procédures définies par la loi* » [CONSEIL DE L'EUROPE, 2006]. Pour limiter l'usage de la privation de liberté comme mesure de contrôle avant jugement ou comme sanction à part entière, le Conseil de l'Europe n'a cessé de promouvoir le recours aux « sanctions et mesures appliquées dans la communauté » (SMC), la première recommandation qui leur est entièrement consacrée ayant été adoptée par le comité des ministres le 19 octobre 1992. Deux experts ont joué un rôle majeur dans sa rédaction, Norman Bishop (Suède) et le magistrat français Jean-Pierre Robert [CONSEIL DE L'EUROPE, 1994].

Dans la terminologie du Conseil de l'Europe, les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (SMC) sont des sanctions ou des mesures non carcérales, accompagnées d'une « supervision », c'est-à-dire d'assistance, d'aide et de contrôle. Dans la recommandation de 1992, il est précisé que cette notion désigne les sanctions décidées par un tribunal ou un juge et les mesures prises avant la décision imposant la sanction ou à la place d'une telle décision, de même que celles consistant en une modalité d'exécution d'une peine privative de liberté hors d'un établissement pénitentiaire. Bien que les sanctions pécuniaires ne soient pas directement visées par cette définition, toute activité de prise en charge ou de contrôle entreprise pour assurer leur exécution entre dans ce cadre.

Ainsi la politique pénale du Conseil de l'Europe s'articule-t-elle autour de deux axes complémentaires : 1. améliorer les conditions de détention afin de réduire les atteintes à la dignité de la personne et de renforcer l'Etat de droit en prison, 2. en limiter le recours, autant que faire se peut, en développant les sanctions et mesures non carcérales.

1 - Les instruments d'une politique

Organisation intergouvernementale créée le 5 mai 1949 par le Traité de Londres, signé par dix Etats, le Conseil de l'Europe a pour objectif de défendre et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie pluraliste et l'Etat de droit. C'est aujourd'hui 47 Etats membres, c'est une Europe de plus de 800 millions « d'européens » qui englobe l'Union européenne mais s'étend bien au-delà des frontières de « l'Europe de Bruxelles » jusqu'à celles de l'Iran et de l'Irak (la Turquie en est membre depuis 1949) et jusqu'à celles de la Chine (la Fédération de Russie a fait son entrée en 1996).

Celles et ceux qui s'intéressent aux questions pénales connaissent généralement bien ses deux instances phares : la Cour européenne des droits de l'homme (la CEDH) et le Comité européen pour la

prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (le CPT). L'une et l'autre jouent un rôle majeur en matière de réforme des conditions de détention [LARRALDE, 2012].

La « machine » qui produit conventions et recommandations dans le domaine pénal est nettement moins connue [TOURNIER, 2007]. Ces activités sont impulsées et mises en œuvre par le Comité européen pour les problèmes criminels, créé dès 1956, aujourd'hui Comité directeur pour les problèmes criminels (CDPC). Cette instance est constituée des 47 délégations gouvernementales des Etats membres et se réunit en séance plénière, au Palais de l'Europe, à Strasbourg, une fois par an. C'est cette structure - aidée d'un *bureau* du CDPC - qui va finaliser les recommandations avant qu'elles ne soient définitivement adoptées par *le Comité des ministres* (ministres des affaires étrangères ou leurs représentants permanents).

Dans le domaine de l'exécution des sanctions et mesures pénales, en détention (milieu fermé) ou dans la communauté (milieu ouvert), les recommandations sont préparées par le *Conseil de Coopération pénologique* (PC-CP) avant qu'elles ne soient soumises au CDPC. Le PC-CP est constitué de 7 membres élus à titre personnel, mais avec l'accord de leur gouvernement, par le CDPC ; ce sont des hauts fonctionnaires – directeurs généraux des prisons et/ou du milieu ouvert, responsables des politiques pénales – des hauts magistrats ou plus rarement des universitaires.

Une recommandation du Conseil de l'Europe, c'est le résultat d'un travail considérable qui s'étend sur plusieurs années et s'accompagne souvent d'une enquête juridique et statistique réalisée, par questionnaires auprès des 47 Etats membres. Son élaboration - dont le résultat ne peut être que consensuel - fait intervenir nombre d'acteurs d'un grand nombre de pays, chercheurs et universitaires, directeurs généraux de l'administration des prisons et de la « probation » et hauts fonctionnaires, magistrats et professionnels de l'exécution des mesures et sanctions pénales, et *in fine*, représentants des gouvernements siégeant au CDPC.

Pour mener à bien la rédaction d'une recommandation, conformément au mandat qui lui est donné par le CDPC, le *Conseil de Coopération pénologique* a deux solutions. La plus économique consiste, pour les 7 membres du PC-CP à faire le travail eux-mêmes, aidés par un, deux ou trois experts – nommés à titre strictement personnel - qui se trouvent ainsi associés aux deux réunions par an du Conseil, le temps de l'élaboration de la recommandation. Ce fut le cas pour la recommandation sur la surpopulation des prisons et l'inflation carcérale adoptée en 1999, dont je fus co-rédacteur avec André Kuhn (Suisse) et Roy Walmsey (Royaume-Uni) [CONSEIL DE L'EUROPE, 2000] comme pour la recommandation sur la libération conditionnelle adoptée en 2003, dont je fus co-rédacteur avec Hilde Tubex (Belgique) et Norman Bishop (Suède) [CONSEIL DE L'EUROPE, 2003].

Seconde solution : le PC-CP demande que soit constitué un « comité ad'hoc » d'experts issus d'une quinzaine de pays et chargé de préparer le texte de la recommandation. Ces experts peuvent être des chercheurs ou des universitaires, mais aussi des « praticiens » : hauts fonctionnaires, magistrats, médecins, directeurs d'établissement pénitentiaire, etc. C'est la solution qui fut retenue pour la préparation de la recommandation de 2006, sur la nouvelle version des RPE.

Qui prend l'initiative d'élaborer une recommandation sur telle ou telle question ? C'est très variable. L'initiative peut venir du *Secrétariat général* du Conseil de l'Europe (la structure exécutive de l'organisation), elle peut naître au sein du CDPC, portée par telle ou telle délégation gouvernementale, ou au sein du bureau du CDPC, groupe restreint qui se réunit plus fréquemment, ou encore dans le cadre du *Conseil de coopération pénologique* sur proposition d'un de ses membres, voire d'un expert. C'est ainsi que le projet de réécriture des RPE a été présenté par Norman Bishop (Suède), en août 2000 [BISHOP, 2000]. Il faudra donc attendre 5 ans et demi pour que la recommandation soit définitivement adoptée. Ajoutons à cette description trop rapide, que les fonctionnaires du *Secrétariat général* (administrateurs, chargés de mission, ...) jouent un rôle essentiel dans tout ce processus. Ils assurent la permanence face à des acteurs qui ne sont à Strasbourg que de façon épisodique (au mieux trois à quatre fois par an, pour des séjours de deux à cinq jours).

Une recommandation du Conseil de l'Europe n'est pas un texte contraignant, sur le plan juridique, pour les Etats membres. Rien à voir avec une convention, ou avec une directive adoptée par l'Union européenne. Aussi, la recommandation une fois adoptée par consensus, doit-on s'attendre à des positionnements bien différents des gouvernants selon les préoccupations politiciennes du moment, ou plus fondamentalement, selon les idéologies qui sous-tendent leurs politiques. Reste qu'adopter une recommandation du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, devrait représenter un engagement politique fort, une promesse morale de ne pas prendre, à Londres, Berlin ou Paris, des décisions, sur le plan législatif ou réglementaire, qui aillent à l'encontre de ce que l'on a recommandé à tous de faire.

On trouve pourtant une constante dans notre pays, au-delà des alternances politiques : le peu d'intérêt des parlementaires – dont certains pourtant siègent à l'*Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* – comme de l'exécutif pour ce qui se passe à Strasbourg¹¹⁰. Ainsi la condition première pour que ces recommandations aient quelques chances d'être suivies d'effet, c'est qu'elles soient connues des membres du Parlement, des administrations concernées – et ce à tous les niveaux –, de l'ensemble des acteurs du champ pénal, de la « société civile organisée » qui peut jouer le rôle, bénéfique en la circonstance, de groupe de pression, et des citoyens dans leur ensemble. Le Conseil de l'Europe n'a évidemment pas les moyens, ni de médiatiser ses travaux, ni d'en assurer une diffusion massive dans l'ensemble des Etats membres, ce qui exigerait d'ailleurs la traduction dans un très grand nombre de langues différentes (il n'y a que deux langues officielles dans l'organisation, le français et l'anglais). A aucun moment du long processus de création une recommandation ne fait « événement ». Aussi la responsabilité de la diffusion des recommandations revient-elle au gouvernement de chaque pays¹¹¹.

2 - Promouvoir les sanctions et mesures appliquées dans la communauté

La recommandation de 1992 est, d'une certaine façon, fondatrice en matière de SMC. Elle avait pour but « *d'établir un ensemble de normes permettant [...] d'assurer une application juste et efficace des sanctions et mesures appliquées dans la communauté. Cette application doit viser à maintenir un équilibre nécessaire et souhaitable entre, d'une part, les exigences de la défense de la société, dans son double aspect de protection de l'ordre public et d'application de normes visant à réparer le préjudice causé aux victimes, et, d'autre part, l'indispensable prise en compte des besoins du délinquant en termes d'insertion sociale* ».

Le préambule insiste aussi « *sur le fait que les SMC [...] présentent une réelle utilité, aussi bien pour le délinquant que pour la communauté, puisque le délinquant est à même de continuer à exercer ses choix et à assumer ses responsabilités sociales. Et l'exécution des sanctions pénales au sein de la communauté plutôt que par un processus de mise à l'écart peut offrir à long terme une meilleure protection de la société, en sauvegardant naturellement les intérêts de la ou des victimes. Aussi le prononcé et la mise à exécution des SMC doivent-ils être guidés par ces considérations, de même que par l'objectif essentiel de considérer le délinquant comme un être humain respectable et responsable. Conçues comme un parallèle aux Règles pénitentiaires européennes de 1987, les présentes Règles ne sauraient être considérées comme des règles types. Elles forment plutôt un corpus d'exigences susceptibles d'être communément admises et observées* ».

C'est à la suite de cette recommandation que le Conseil de coopération pénologique me demanda de compléter la *Statistique pénale du Conseil de l'Europe* (SPACE), que j'avais mise en place en 1983 sur les prisons, par un second volet (SPACE 2) consacré au « milieu ouvert ». La chose fut difficile compte tenu de la diversité des systèmes juridiques et des outils statistiques de chaque Etat en la matière. Après de multiples tâtonnements, un questionnaire fut établi à la fin des années 1990 [TOURNIER, 2000]. La statistique ne concernait pas les SMC prévues par le droit pénal des mineurs

¹¹⁰ Il existe des exceptions : Jean-Jacques Urvoas et Dominique Raimbourg, députés socialistes, Jean-René Lecerf, sénateur UMP, Jean-Pierre Michel, sénateur socialiste.

¹¹¹ Pour ce qui est de la France, seule la recommandation de 2006 sur les règles pénitentiaires européennes a fait l'objet d'une réelle diffusion par les pouvoirs publics, sous la pression d'un certain nombre d'associations réunies dans le Collectif « Octobre 2000 » [MINISTERE DE LA JUSTICE, 2006].

et se limitait au «post-sententiel ». La nomenclature retenue par le PC-CP, en 10 catégories montre la diversité du champ. Dans chaque cas, nous avons tenté de décrire le concept, sans recourir à la terminologie juridique de tel ou tel pays, peu compréhensible après traduction dans telle ou telle langue :

- 1. Ajournement du prononcé de la peine sous condition : après avoir établi la culpabilité et la qualification des faits, remise de la décision sur la sanction pendant une période déterminée afin d’apprécier le comportement de la personne déclarée coupable, durant cette période.
- 2. Obligation de traitement prononcée *ab initio*, conçue pour les toxicomanes, les alcooliques, les personnes atteintes de troubles psychiques, les personnes condamnées pour une infraction sexuelle.
- 3. Obligation d’indemnisation prononcée *ab initio* par une juridiction pénale (dédommagement pécuniaire de la victime).
- 4. Travail d’intérêt général (TIG) selon diverses modalités ...
 - a. sanction autonome après déclaration de culpabilité ;
 - b. dans le cadre du prononcé d’une peine privative de liberté avec sursis total à exécution ;
 - c. prononcé après non-paiement d’amende ;
 - d. peine privative de liberté sans sursis, suivie d’un travail d’intérêt général après libération ;
 - e. travail d’intérêt général dans le cadre d’une « probation » (sanction autonome, voir *infra*) ;
 - f. autres formes de travail d’intérêt général.
- 5. « Probation » selon diverses modalités...
 - a. sanction autonome après déclaration de culpabilité (sans prononcé d’une peine privative de liberté) ;
 - b. prononcé d’une peine privative de liberté avec sursis total à exécution ;
 - c. prononcé d’une peine privative de liberté avec sursis partiel à exécution.
- 6. Exécution d’une peine privative de liberté, dans la communauté, sous le régime du contrôle électronique (mesure prononcée *ab initio*).
- 7. Semi-liberté prononcée *ab initio*.
- 8. Libération conditionnelle d’une personne détenue avant le terme de sa peine.
- 9. Sanctions et mesures mixtes, autres que celles indiquées *supra* : peines privatives de liberté sans sursis, suivie d’une obligation de traitement prononcée *ab initio*.
- 10. Autres sanctions et mesures qui paraîtraient statistiquement importantes et qui ne seraient pas couvertes par les catégories précédentes¹¹².

Ce travail fut l’occasion de mettre clairement en évidence les multiples usages, en Europe, de ce mot de « probation » qui a l’avantage - mais c’est bien le seul - de s’employer aussi bien en français qu’en anglais. Mot piège : quand, en Angleterre ou au Pays-de-Galles, en Suède ou au Danemark, on parle de « probation », on pense « sanction autonome après déclaration de culpabilité, sans prononcé d’une peine privative de liberté ». Jusqu’à une date récente, quand on parlait de « probation », en France, il s’agissait du sursis probatoire, c’est-à-dire du sursis à exécution d’une peine d’emprisonnement – avec un quantum défini - avec mise à l’épreuve (SME), que le sursis soit total ou partiel. Rappelons que le SME fut créé, en droit français, en 1958 [TOURNIER, 2013a]. Mais, au sein du Conseil de l’Europe, on utilise aussi le mot de « probation » de façon générale, ce terme décrit « l’exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l’encontre

¹¹² Les questionnaires de SPACE II comme de SPACE I ont évolué depuis, voir [AEBI, MARGUET, 2013].

d'un auteur d'infraction. Elle consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective » [CONSEIL DE L'EUROPE, 2010]. Aussi le risque de confusion est-il grand¹¹³.

3 - Les SMC ne sont pas la seule réponse à la surpopulation des prisons

Dans les années 1990, et ce malgré les efforts faits en matière de développement des SMC, nombre de pays restent confrontés à la question lancinante de la surpopulation des prisons. Ce qui amène le Conseil de l'Europe à adopter, en 1999, la recommandation sur *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*. Lors des travaux préparatoires à cette recommandation, nous avons constaté que l'inflation carcérale se retrouvait liée à l'accroissement des durées de détention dans un grand nombre de pays (Belgique, Danemark, France, Italie Luxembourg, Norvège, Portugal...). Aussi n'est-il pas surprenant que la recommandation européenne se termine par quatre propositions concernant la réduction des durées et en particulier le développement de la libération conditionnelle (LC) :

Article 23. « Favoriser le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, en préférant les mesures individualisées, telles la libération conditionnelle, aux mesures collectives de gestion du surpeuplement carcéral (grâces collectives, amnisties) ».

Art. 24. « La libération conditionnelle devrait être considérée comme une des mesures les plus efficaces et les plus constructives qui, non seulement, réduit la durée de la détention [en fait du temps passé sous écrou] mais contribue aussi de manière non négligeable à la réintégration planifiée du délinquant dans la communauté ».

Art. 25. « Il faudrait, pour promouvoir et étendre le recours à la libération conditionnelle, créer dans la communauté les meilleures conditions de soutien et d'aide au délinquant ainsi que de supervision de celui-ci, en particulier en vue d'amener les instances judiciaires ou administratives compétentes à considérer cette mesure comme une option valable et responsable ».

Art. 26. « Des programmes de traitement efficaces en cours de détention ainsi que de contrôle et de traitement au-delà de la libération devraient être conçus et mis en œuvre de façon à faciliter la réinsertion des délinquants, à réduire la récidive, à assurer la sécurité et la protection du public et à inciter les juges et procureurs à considérer les mesures visant à réduire la durée effective de la peine à purger ainsi que les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, comme des options constructives et responsables ».

Cette recommandation ne se limitait pas à la question de la libération conditionnelle, mais examinait toutes les formes « d'alternatives à la détention » auxquelles il était possible de recourir aux différentes étapes du processus pénal : alternatives à la détention provisoire, sanctions non carcérales, aménagement des peines privatives de liberté. Aussi avons-nous proposé une typologie qui pouvait recouvrir la grande diversité de systèmes pénaux des Etats membres. Cette classification s'appuyait logiquement sur l'analyse des modes de renouvellement de la population carcérale (personnes sous écrou) : analyse des stocks (état à un instant donné) à partir de celle des entrées sous écrou (flux) et du temps passé sous écrou [TOURNIER, 2013b].

Nous appelons « alternatives de 1^{ère} catégorie », toute sanction ou mesure pénale ayant pour conséquence de réduire le nombre d'entrées sous écrou. Il en est ainsi du contrôle judiciaire *ab initio* - décidé avant toute mise en détention provisoire - ou du travail d'intérêt général (TIG), d'une peine d'emprisonnement avec sursis simple ou avec sursis et mise à l'épreuve, quand la sanction est prononcée à l'encontre d'un prévenu libre.

Les alternatives dites de 2^{ème} catégorie permettent de réduire la durée du temps passé sous écrou. C'est alors une mesure de moindre mal : le recours à l'écrou n'a pas pu être évité, mais on fait en sorte de réduire le temps passé sous écrou par tel ou tel moyen. La libération conditionnelle appartient à la 2^{ème} catégorie. Certes, elle ne réduit pas le temps d'exécution de la peine, mais elle permet une libération anticipée - avec levée d'écrou -, le reliquat de peine étant alors effectué en milieu ouvert.

¹¹³ Pour les données statistiques les plus récentes de SPACE II, voir [AEBI, MARGUET, 2013].

Mais cette dichotomie ne permet pas de classer l'ensemble des sanctions et mesures pénales en deux catégories distinctes car beaucoup appartiennent à l'une ou à l'autre selon les conditions concrètes d'application. Ainsi le contrôle judiciaire est une mesure de 1^{ère} catégorie s'il est prononcé *ab initio*. Mais s'il est décidé alors que la personne mise en cause est en détention provisoire, la mesure est de 2^{ème} catégorie : elle réduit le temps passé sous écrou, en attendant le jugement de l'affaire. Il en est de même du sursis simple : sanction de 1^{ère} catégorie si le prévenu n'a pas fait l'objet d'une détention provisoire, sanction de 2^{ème} catégorie dans le cas contraire. Ce faisant, la dichotomie précédente dans l'ensemble des alternatives montre ses limites. Qu'en est-il, par exemple, du placement sous surveillance électronique fixe (PSE) d'un condamné ? Il ne s'agit pas d'une mesure de 1^{ère} catégorie, car la personne est placée sous écrou. Elle n'est pas non plus de 2^{ème} catégorie car elle ne réduit en rien le temps passé sous écrou.

Aussi appelle-t-on alternatives de 3^{ème} catégorie les sanctions et mesures pénales qui réduisent le temps réellement passé derrière les murs des établissements pénitentiaires, sans levée d'écrou, et donc sans réduction du temps passé sous écrou. Dans cette 3^{ème} catégorie, on trouve donc des mesures comme le PSE pour lesquelles la personne placée sous écrou n'est pas détenue, au sens d'hébergée dans un établissement pénitentiaire. Mais on trouve aussi des mesures où la personne est hébergée, mais dont le temps passé derrière les murs est réduit d'une façon ou d'une autre : semi-liberté, placement à l'extérieur avec hébergement pénitentiaire, permissions de sortir.

La recommandation de 1999 affirmait ainsi que pour éviter de trop recourir à la détention, il était nécessaire de développer à la fois les alternatives qui réduisent les entrées sous écrou (1^{ère} catégorie), celles qui réduisent le temps passé sous écrou (2^{ème} catégorie), comme celles qui réduisent le temps passé derrière les murs (3^{ème} catégorie). C'est seulement en agissant sur ces trois fronts que l'on pouvait espérer réduire la surpopulation carcérale.

4 - Développer la libération conditionnelle

La libération conditionnelle étant « *considérée comme une des mesures les plus efficaces et les plus constructives* », il était logique qu'une recommandation lui soit entièrement consacrée. J'en fis la proposition devant le PC-CP, elle fut acceptée par les instances de Strasbourg. La recommandation adoptée en 2003 mettait en évidence l'existence de deux modèles de LC en Europe [TOURNIER, 2013b] : le « modèle discrétionnaire », comme en France, et le « modèle de libération d'office ». Il s'agit de deux pôles entre lesquels vont se situer d'autres systèmes regroupés dans une troisième catégorie, les « modèles mixtes ». Le système discrétionnaire existe dans la plupart des pays européens. L'individualisation – ou personnalisation – de la décision va jouer au moins à trois niveaux : décision d'octroi de la LC, choix de la date de la libération anticipée, choix des conditions que l'on va imposer au condamné après sa libération, pendant la période de supervision de la mesure en milieu ouvert.

Les pays où est appliqué le système discrétionnaire, sont souvent confrontés, depuis un certain nombre d'années, à une baisse de l'octroi de la LC. Les raisons en sont multiples [TUBEX, TOURNIER, 2003]. L'opinion publique peut considérer les mesures de libération anticipée comme une manifestation du laxisme judiciaire. Le contexte socio-économique rend les conditions d'octroi de la LC, souvent inaccessibles à une population détenue qui est de plus en plus marginalisée. A cela s'ajoute la difficulté à trouver, à la sortie, un hébergement à peu près stable et surtout un emploi. La transformation de la structure des populations carcérales selon la nature de l'infraction poursuivie ou sanctionnée joue aussi : le nombre grandissant de personnes détenues pour violences, sexuelles ou non, trafics de stupéfiants ne favorise pas la fréquence des libérations avant la fin de peine car la décision à prendre peut être lourde de conséquences en termes de récidive. Enfin, il peut y avoir concurrence entre la LC et les mesures d'aménagement non individualisées, procédures de pure gestion de la pénurie de places et de la discipline en détention, fort éloignées de l'esprit même de la LC.

Le système de libération d'office » existe en Suède depuis 1998. Norman Bishop, le décrit de la façon suivante : « *les détenus qui subissent une peine à temps doivent faire l'objet d'une LC après avoir purgé les deux tiers de leur peine - avec un minimum d'un mois de détention. La LC peut être*

retardée d'un nombre fixe de jours à titre de sanction disciplinaire. Elle ne peut pas être appliquée dans le cadre d'une peine d'emprisonnement de courte durée, combinée avec une mesure de probation ou dans le cas d'une peine à perpétuité. Cette peine à vie peut être commuée en peine à temps par une mesure de grâce. La règle de la libération aux deux tiers de la peine peut alors s'appliquer. »¹¹⁴

Dans ce système, l'individualisation ne porte que sur le choix des conditions après la libération. Ses partisans insistent sur la difficulté à définir des critères scientifiques permettant de déterminer le moment où un détenu peut bénéficier d'une LC. Pour éviter l'arbitraire et la très grande diversité des décisions en fonction des attitudes de ceux qui les prennent, mieux vaut mettre tout le monde à la même enseigne. Toute l'attention doit alors porter sur la personnalisation des mesures de contrôle et d'assistance, sur les conditions qui devront être respectées par le détenu après sa sortie de prison. Elles doivent être strictement nécessaires. Dans certains cas, elles peuvent même être jugées tout à fait inutiles. Malgré la différence de traitement au niveau des conditions de contrôle en milieu ouvert, le système de libération d'office se veut, avant tout, égalitaire.

A côté de ces deux systèmes fondés sur des choix radicalement différents se développent, depuis quelques années, des « systèmes mixtes » qui vont combiner « système discrétionnaire », pour les longues peines, et « système de libération d'office » pour les plus courtes peines. Ils sont présentés comme essentiellement pragmatiques. En effet, pour les courtes peines, l'existence ou non d'une libération anticipée n'a guère d'influence pratique, la libération étant avancée de quelques jours, voire de quelques semaines. Pourquoi alors dépenser, dans des procédures individuelles, lourdes et nombreuses, des ressources qui peuvent être mieux utilisées, et ce pour une procédure *a priori* inégalitaire ? La procédure de sélection se trouve ainsi réservée aux cas les moins nombreux (les longues peines). Il en est ainsi, par exemple du système de l'Angleterre et Pays-de-Galles : une révision générale du système a été introduite en 1991, prévoyant une libération d'office pour les peines de moins de quatre ans, avec possibilité de supervision, le système discrétionnaire étant maintenu pour les peines de quatre ans et plus.

La recommandation de 2003 se gardait bien d'affirmer la supériorité de tel système sur tel autre mais elle montrait les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux. Les avantages ont été soulignés *supra* dans la façon de caractériser chacun des modèles : l'individualisation pour le modèle discrétionnaire, le principe d'égalité pour le modèle de libération d'office, le pragmatisme pour le système mixte. Voyons les inconvénients. Dans le système discrétionnaire, il n'existe pas de critères explicites pour l'octroi de la LC, ce qui rend erratique le processus de décision. On constate des disparités entre les décisions lorsque plusieurs instances sont appelées à statuer sur la LC. Les évaluations de la probabilité d'une récidive effectuées sans l'aide d'instruments scientifiques spécialisés manquent de fiabilité. L'incertitude quant à la date de libération fait qu'il est difficile de prendre des dispositions pratiques en prévision de celle-ci. Les facteurs indiqués *supra* risquent d'ébranler la confiance dans le système, ainsi que la motivation des détenus à se montrer coopérants dans le respect des conditions et exigences de la prise en charge. Enfin, comme nous l'avons vu *supra*, le système discrétionnaire amène à accorder la LC à une petite minorité de condamnés, favorisant ainsi le risque de récidive pour ceux qui n'en bénéficient pas.

Quant aux systèmes de libération d'office, ils risquent de présenter les faiblesses suivantes. Le fait de connaître avec certitude la date de la LC risque de réduire la motivation des détenus à prendre part aux cours et programmes conçus pour leur permettre de ne pas récidiver et, notamment, de ne plus user de stupéfiants ou commettre de nouvelles infractions une fois libérés. Cela pourrait ne plus inciter les détenus à mieux se comporter pendant leur détention. L'impossibilité de différer la LC pourrait entraîner une nette augmentation de la délinquance de la part des individus ayant bénéficié de cette

¹¹⁴ Selon Norman Bishop avec qui j'ai échangé à l'occasion de la rédaction de cet article, la peine à vie n'est plus commuée en peine à temps par une mesure de grâce. La décision est prise par le tribunal de la ville de Örebro. Elle peut faire l'objet d'un recours. Il a été décidé de permettre à un seul tribunal de prendre la décision par souci de cohérence, l'expérience acquise, de ce fait, par ce tribunal en étant renforcée.

mesure. Enfin, la libération automatique amène les autorités judiciaires à imposer des peines de prison plus longues.

Cette analyse n'invite-t-elle pas à considérer le « système mixte », comme solution de moindre mal ?

5 - La probation

S'il est nécessaire d'aménager de telle ou telle manière, tout ou partie des peines privatives de liberté, le Conseil de l'Europe continue à considérer que ces peines carcérales doivent être utilisées avec modération. Aussi la réflexion sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté a-t-elle été reprise et approfondie dans la recommandation adoptée en novembre 2000 afin d'améliorer la mise en œuvre des règles européennes sur les SMC [CONSEIL DE L'EUROPE, 2002]. Ce fut l'occasion de revenir sur la règle 5 de 1992 qui indiquait « *qu'aucune SMC ne doit être d'une durée indéterminée* ». L'annexe 1 de la recommandation de 2000, affirme ceci : « *Aucune SMC ne doit, normalement, être d'une durée indéterminée. A titre exceptionnel, une sanction ou mesure d'une durée indéterminée peut être imposée aux délinquants qui, du fait d'une infraction grave, passée ou présente, associée à certaines caractéristiques personnelles, représentent manifestement une menace constante et sérieuse pour la vie, la santé ou la sécurité des membres de la communauté. Des dispositions législatives devront veiller à ce que l'imposition d'une telle sanction ou mesure de durée indéterminée fasse l'objet d'un réexamen régulier par un organe indépendant du pouvoir exécutif et habité à cet effet par la loi [...]* ».

La recommandation la plus récente, adoptée le 20 janvier 2010, concernant les sanctions et mesures non carcérales de 2010 est centrée sur la « probation », définie, rappelons-le, comme l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction et constituée d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance. Nous voudrions souligner ici quelques points essentiels de la recommandation, en pensant au chemin qui reste à accomplir, en particulier en France, pour que ces « standards » européens soient respectés.

- Article 29 concernant les personnels : « *Les effectifs des services de probation doivent être suffisants pour qu'ils puissent assurer pleinement leur mission. Le nombre de dossiers que chaque agent a à traiter doit lui permettre de surveiller, guider et assister efficacement les auteurs d'infraction, de manière humaine et, si cela est approprié, de travailler avec leur famille et, le cas échéant, les victimes. Si la demande est excessive, il est de la responsabilité de la direction de chercher des solutions et d'indiquer au personnel les tâches prioritaires* ».

- Art. 55 concernant les mesures de suivi : « *Le suivi ne doit pas être considéré comme un simple contrôle, mais aussi comme un moyen de conseiller, d'aider et d'accompagner les auteurs d'infraction. En cas de besoin, il doit être complété par d'autres interventions, proposées par les services de probation ou d'autres organismes, telles que des formations, le développement de compétences, des offres d'emploi et des dispositifs de soins* ».

- Art. 77 concernant les interventions : « *Les services de probation doivent pouvoir recourir à diverses méthodes, fondées sur une approche pluridisciplinaire et des connaissances solides issues de la recherche scientifique dans ce domaine* ».

Deux articles, enfin, concernent la recherche scientifique, l'évaluation, les actions auprès des médias et du public. L'article 104 : « *La politique et la pratique en matière de probation doivent autant que possible s'appuyer sur des faits. Les autorités fournissent les ressources nécessaires à une recherche scientifique et à une évaluation rigoureuse* » ; et l'article 105 : « *La révision des lois, politiques et pratiques existantes s'appuie sur de solides connaissances et études scientifiques répondant aux critères approuvés au niveau international* ».

L'application du seul article 105 correspondrait, en France, à une véritable « révolution culturelle » dans la façon de légiférer. C'est aussi l'expression que Dominique Raimbourg, vice-président de la commission des lois de l'Assemblée nationale a utilisée en préconisant le développement, en matière

correctionnelle, des sanctions appliquées en milieu ouvert et, surtout, la création de la « contrainte pénale appliquée dans la communauté » (CPC), sanction autonome sans référence à l'emprisonnement [RAIMBOURG, HUYGUES, 2013]. La création de la CPC, concept que je défends depuis 2006, serait l'occasion d'une profonde rénovation des méthodes de la probation, dans notre pays, sous la responsabilité des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), s'inspirant des bonnes pratiques menées à l'étranger [TOURNIER, 2013b].

Contrairement au sursis simple ou au sursis avec mise à l'épreuve (la « probation » à la française), la CPC telle que je l'ai proposée [TOURNIER, 2013a ; COLLECTIF, 2012 ; COLLECTIF, 2013 a et b] se définit sans référence à un quantum d'emprisonnement ferme « épée de Damoclès », mais par un temps de probation vécu entièrement « dans la communauté ». Le code pénal préciserait, pour chaque délit concerné, la durée maximale de la période de la contrainte qui pourrait aller, selon la gravité des faits et la personnalité du condamné, d'un an à trois ans. La CPC pourrait comporter des obligations, des interdits et des mesures de surveillance. Pour cela, il suffirait de s'inspirer de l'existant, par exemple, en matière de mise à l'épreuve. Ainsi une sanction de *contrainte pénale appliquée dans la communauté* pourrait comprendre un travail d'intérêt général (TIG), un stage de citoyenneté, une obligation de traitement médical, une interdiction de rencontrer telle ou telle personne, de fréquenter tel ou tel lieu, mais aussi une mesure de surveillance électronique (fixe, voire mobile). Dans le cas où le condamné ne respecterait pas les conditions de la *contrainte*, il serait de nouveau jugé, sans préjudice de la nature de la nouvelle sanction. Cela pourrait être une sanction privative de liberté. Lors de cette nouvelle audience, le tribunal ne reviendrait pas sur la question de la culpabilité et de la qualification des faits. La CPC ne serait pas faite uniquement de mesures de contrôle, d'obligations et d'interdits, mais aussi de procédures d'aide et d'assistance (« supervision »). Sur le plan social, la supervision devrait surtout permettre de faciliter l'accès du condamné à la CPC aux prestations sociales et aides de droit commun.

Mais, il ne s'agit pas d'ajouter une nouvelle sanction à un système qui est déjà d'une grande complexité. La création de cette nouvelle sanction devrait s'accompagner de l'abandon du sursis simple, du sursis avec mise à l'épreuve, du TIG peine principale, du jour-amende... [BISHOP, 2012]. Certaines infractions actuellement susceptibles d'être sanctionnées par l'emprisonnement devraient encourir, au maximum, la CPC (usage de stupéfiant ? certaines infractions routières sans victime directe ?). De ce fait, la CPC pourrait, à termes (dans 5 ans ? 10 ans ?), représenter au moins 50 % des sanctions prononcées en matière correctionnelle. Cela deviendrait la sanction de référence : d'une certaine manière, la prison deviendrait, pour les délits, la sanction alternative... à la *contrainte pénale appliquée dans la communauté*¹¹⁵.

Paris, le 3 juin 2013

Références bibliographiques

Aebi M., Marguet Y., 2013, *Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE II), Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2011*, Strasbourg, 3 May 2013, pc-cp\space\documents\pc-cp (2013) 6 – e

Bishop N., 2000, *Les règles pénitentiaires européennes : pourquoi elles devraient être révisées*, Conseil de l'Europe PC-CP (2000) 23, 12 p.

Bishop N. 2012, *Le concept de « sanctions et mesures appliquées dans la communauté »*, communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat, sur la contrainte pénale communautaire, organisé par DES Maintenant en Europe, *Arpenter le Champ pénal*, n°291, 15 octobre 2012.

Collectif, 2012, Appel du 1^{er} juin 2012 à l'attention du Gouvernement et du Parlement « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement : mettre au centre de l'échelle des peines « la contrainte pénale communautaire » (CPC),

¹¹⁵ Sur le débat de 2012-2013, en France, voir aussi [CUGNO, 2012] et, pour la mise en perspective historique [PERRIER 2013].

- Collectif, 2013a, « Quelle nouvelle peine ? », *Actualité Juridique Pénal*, n° 3, mars 2013, Dalloz, 125-144.
- Collectif, 2013b, « La place des associations dans le suivi des condamnés », *Actualité Juridique Pénal*, n° 4, avril 2014, Dalloz, 185-198.
- Conseil de l'Europe, 1994, *Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, recommandation n°R (92) 16, adoptée par le Comité des Ministres le 19 octobre 1992, coll. Références juridiques, 1994, 74 p.
- Conseil de l'Europe, 2000, *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, recommandation Rec (1999) 22, adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1999, et rapport élaboré avec l'assistance de Kuhn A., Tournier P.V. et Walmsley R., coll. Références juridiques, coll. Références juridiques, 212 p.
- Conseil de l'Europe, 2002, *Amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, recommandation Rec (2000) 22 adoptée par le Comité des Ministres le 29 novembre 2000, coll. Références juridiques, 2002, 98 p.
- Conseil de l'Europe, 2003. *La libération conditionnelle*, Recommandation Rec (2003) 22, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 24 septembre 2003.
- Conseil de l'Europe, 2006. *Les règles pénitentiaires européennes*, recommandation Rec (2006) 2, adoptée par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006.
- Conseil de l'Europe, 2010. *Les règles européennes relatives à la probation*, recommandation CM/Rec (2010) 1, adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010.
- Cugno A., 2012, *La recommandation du Conseil de l'Europe REC(2010)1 sur la probation*, communication au colloque du 6 octobre 2012 au Sénat, sur la contrainte pénale communautaire, organisé par DES Maintenant en Europe, *Arpenter le Champ pénal*, n°291, 15 octobre 2012.
- Larralde J-M, 2012, « Le Conseil de l'Europe promoteur des réformes pénitentiaires », in Tournier P.V., (dir.), *Dialectique carcérale. Quand la prison s'ouvre et résiste au changement*, L'Harmattan, 241-253.
- Ministère de la Justice, 2006, *Les règles pénitentiaires européennes*, Direction de l'administration pénitentiaire, Coll. « Travaux et Documents », hors-série, août 2006, 103 p.
- Perrier Y., 2013, *La probation de 1885 à 2005*, Dalloz, Hors collection.
- Raimbourg D., Huygue S., *Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale*, Assemblée nationale, Commission des Lois, rapport d'information, n°652, janvier 2103.
- Tournier P.V., 2000, *Statistique Pénale Annuelle du Conseil de l'Europe (SPACE II) : sanctions et mesures appliquées dans la communauté - SMC - prononcées en 1997, nouveau questionnaire, version définitive*, Conseil de l'Europe, Conseil de coopération pénologique, PC-CP (2000) 13, 2000, 33 p.
- Tournier, P.V., 2007, Que faire des nouvelles règles pénitentiaires européennes adoptées par le Conseil de l'Europe, le 11 janvier 2006 ? in Dockès (E.) Dir. *Au cœur des combats juridiques- Pensées et témoignages de juristes engagés*, Dalloz, 245-258.
- Tournier P.V., 2013a, « La contrainte pénale communautaire (CPC) : créer une sanction non carcérale qui ne sera pas un sursis à exécution d'une sanction carcérale », *Actualités Juridiques Pénal*, n° 3, mars 2013, Dalloz, 126-132.
- Tournier P.V., 2013b, *La Prison. Une nécessité pour la République*, Préface d'Elisabeth Guigou, Les Editions Buchet-Chastel, coll. « Essais & Documents », février 2013, 261 p.
- Tubex H., coll. Tournier P.V., *Etude sur la libération conditionnelle dans les Etats membres. Analyse des réponses au questionnaire général*, Conseil de l'Europe, Conseil de coopération pénologique, PC-CP (2003), 4, Addendum, 24 p.

11 - La probation pour les nuls

Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la probation sans jamais oser le demander, ni à Christiane Taubira, ni à Manuel Valls

Références : *Plus Nouvel Obs.com*, le 20 août 2013, « Probation vs prison : tout ce que vous n'avez jamais osé demander à Valls et Taubira. La probation, c'est l'exécution en milieu ouvert de sanctions prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction (1/2) »,

<http://leplus.nouvelobs.com/contribution/923236-probation-vs-prison-tout-ce-que-vous-n-avez-jamais-ose-demander-a-valls-et-taubira-1-2.html>

Plus Nouvel Obs.com, le 20 août 2013, sous le titre de la rédaction « Probation vs prison : le débat ne fait que commencer, pas seulement entre Valls et Taubira. Le projet de loi pourrait s'orienter vers une nouvelle forme de probation, 2/2 », <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/923262-probation-vs-prison-le-debat-ne-fait-que-commencer-pas-seulement-entre-valls-et-taubira.html>

Si l'on se réfère à la recommandation du Conseil de l'Europe adoptée, sur le sujet, le 20 janvier 2010¹¹⁶, le terme de probation « décrit l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Elle consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective ». En résumé, cela se passe hors de la prison, sous la supervision (aide et contrôle) d'agents dits de probation.

1 - La probation existe, en France, depuis plus de 50 ans

La probation, ainsi définie, n'est pas une idée neuve en Europe, pas même en France. Elle existe, dans notre pays, depuis 1958 sous la forme du sursis avec mise à l'épreuve (SME), ou sursis probatoire. Une peine d'emprisonnement est prononcée, un quantum de peine est défini, mais il y a sursis à exécution de cette peine. Des obligations sont imposées au condamné pour une période probatoire. Si le condamné les respecte, il ne subira pas sa peine en détention. Dans le cas contraire, le sursis peut être révoqué et la peine effectivement exécutée en prison.

Non seulement, la probation existe mais la justice pénale y recourt massivement. En 2011, sur les 560 000 condamnations prononcées pour un délit, on compte environ 58 500 condamnations à l'emprisonnement avec sursis total et mise à l'épreuve pour 85 500 peines d'emprisonnement fermes. La supervision des condamnés au SME est assurée par les agents des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SIPP) sous le contrôle du juge de l'application des peines (JAP). Au 1^{er} janvier 2013, les SPIP ont en charge environ 145 000 sursis avec mise à l'épreuve. A la même date, la population sous écrou s'élève à environ 76 800 personnes dont 66 600 sont détenues.

En France, les sortants de prison ont fait l'objet de nombreuses enquêtes démographiques sur la récidive, et ce depuis le milieu des années 1960. Elles tendent toutes à montrer l'intérêt, en matière de prévention de la récidive, d'éviter les sorties sèches grâce à la libération conditionnelle ou aux aménagements de peines sous écrou. Aussi la question des modalités de libération doit-elle être au cœur de la réforme pénale.

¹¹⁶ Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010.

En revanche, à ma connaissance, nous ne disposons que d'une seule enquête d'ampleur mesurant le risque de récidive concernant le sursis avec mise à l'épreuve. J'ai réalisé cette enquête de suivi de cohortes, à la fin des années 1990, dans le département du Nord, en coopération avec l'Université de Lille et la direction de l'administration pénitentiaire¹¹⁷. Sur une période d'observation de 6 ans, on obtient un taux de recondamnation (toutes nouvelles peines confondues) de 72 % pour les sortants de prison (condamnés pour un délit), contre 52 % après un sursis avec mise à l'épreuve, soit 20 points de moins. Si on raisonne non pas toutes choses égales par ailleurs, mais simplement en appliquant aux SME la structure des sortants de prison par nature de l'infraction initiale et le passé judiciaire, on obtient au taux comparatif de 68 % pour les SME contre toujours 72 % pour les sortants de prison, soit un écart de 4 points, écart certes nettement plus faible mais encore en faveur du sursis probatoire.

2 - Vers une nouvelle forme de la probation en France ?

A l'étranger, des formes de probation différentes de la probation à la française (le sursis avec mise à l'épreuve) existent. Quand, en Angleterre ou au Pays de Galles, en Suède ou au Danemark, on parle de « probation », on pense « sanction autonome après déclaration de culpabilité, sans prononcé d'une peine privative de liberté ». Une période de probation est définie, sans aucune référence à la prison, sans cette épée de Damoclès qui existe dans le SME français, des conditions sont imposées au condamné qu'il doit respecter.

C'est en m'inspirant de cette « probation à l'anglais » que j'ai proposé, dès 2006, d'introduire une sanction de cette nature dans notre échelle des peines¹¹⁸. A nouvelle forme de probation en France, nouveau nom : en novembre 2012, je l'ai appelée « contrainte pénale communautaire », ou plus justement, « contrainte pénale appliquée dans la communauté (CPC) ». Ses principes ont été précisés dans l'appel du 1^{er} juin 2012 « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement : mettre au centre de l'échelle des peines, la contrainte pénale communautaire », appel signé par de nombreuses personnalités¹¹⁹.

La proposition de création de la CPC a été reprise dans le rapport de la mission d'information parlementaire, présidée par Dominique Raimbourg, sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale (janvier 2013) : « Cette contrainte pénale [...] serait une peine principale pour certains délits en lieu et place de la courte peine privative de liberté actuellement prévue. Elle serait donc prononcée par la juridiction de jugement. Son contenu serait variable en fonction du délit, de la situation et de la personnalité de la personne jugée : toutes les mesures actuellement susceptibles d'entrer dans l'épreuve d'un sursis ou de l'ajournement du prononcé d'une peine pourraient faire partie de cette contrainte pénale. Les principaux éléments de cette contrainte seraient fixés par la juridiction de jugement, qui déciderait aussi de sa durée – dans le respect d'une durée maximale légale fixée par infraction –, mais le juge de l'application des peines garderait une marge d'appréciation dans leur détermination, laquelle pourrait évoluer en fonction du comportement du condamné. [...] la contrainte pénale serait assortie, si nécessaire, d'interdictions, d'obligations, de procédures de contrôle, de la plus minime au placement sous surveillance électronique mobile, d'un traitement (au sens de *treatment*, c'est-à-dire ne recouvrant pas nécessairement une dimension médicale) tel que des stages de sensibilisation, et de la mise en contact des personnes condamnées avec les institutions, notamment sociales, de droit commun ».

Le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive a lui aussi retenu cette idée¹²⁰, mais je ne comprends pas l'entêtement des uns et des autres à vouloir appeler cette nouvelle sanction « peine de probation », compte tenu du risque de confusion dans les esprits avec la peine actuelle du sursis probatoire.

¹¹⁷ Tournier P.V., « Peines d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ? » *Actualité juridique. Pénal*, Les Éditions Dalloz, 2005, n°9, 315-317.

¹¹⁸ Voir dossier « Quelle nouvelle peine ? », dans la revue *AJ.Pénal*, mars 2013, Editions Dalloz.

¹¹⁹ Voir *Plus Nouvel Obs.com*, 8 juin 2012.

¹²⁰ Voir *Plus Nouvel Obs.com*, 2 février 2013.

Je ne sais pas ce que deviendra cette idée dans le projet de loi pénale. Au début du mois de juillet 2013, la Chancellerie semblait renoncer à une révision de l'échelle des peines - pourtant bien nécessaire en matière correctionnelle - renvoyant à plus tard une révision du code pénal basée sur le triptyque que nous proposons « amende, contrainte pénale et emprisonnement ». Le ministère semblait aussi avoir choisi, au moins dans un premier temps, d'ajouter la « nouvelle probation » à l'ancienne (le SME). Cela nous semble être une ineptie, le système pénal « couteau suisse » devant être simplifié et non complexifié.

Il semble aussi que, dans le projet, la probation pourrait être prononcée pour tous types de délit. Je suis contre ce choix, la position retenue par le rapport « Raimbourg », étant plus judicieuse : il « estime donc à la fois plus prudent et plus efficace d'expérimenter la mise en œuvre de cette peine en choisissant d'en faire la peine principale (à la place de l'emprisonnement) d'un petit nombre de délits pour lesquels elle apparaît particulièrement pertinente. Une évaluation des résultats obtenus devra être effectuée avant tout élargissement de son champ d'application ». Plus incompréhensible encore, la Chancellerie semblait retenir l'idée suivante : « lors du prononcé [de la nouvelle probation] devrait être fixée la durée de la peine d'emprisonnement pouvant être exécutée en cas de non-respect des obligations de la probation. Tout cela pour ça ? La différence entre ancienne probation que l'on garderait et nouvelle probation que l'on introduirait serait bien ténue.

Nous sommes vraiment loin des objectifs fixés, dans l'appel du 1^{er} juin 2012, à la contrainte pénale qui devait, avant tout, répondre à l'exigence, fondamentale, d'une échelle de sanctions graduée, lisible par tous, réellement appliquée et dont le prison ne serait plus, à terme, le cœur (en matière de délit). Mais, si l'on a bien compris, le débat ne fait que commencer.

12 - Ce que nous voudrions entendre dans le débat public sur la contrainte pénale

Référence : *Plus Nouvel Obs.com*, 17 septembre 2013, « Loi Taubira : pourquoi la contrainte pénale est une idée neuve en France. Quelques explications précises sur ces peines de probation », <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/938721-loi-taubira-pourquoi-la-contrainte-penale-est-une-idee-neuve-en-france.html>.

Le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines définit la contrainte pénale dans son article 8. : « La peine de contrainte pénale consistera à imposer à la personne condamnée, pendant une durée comprise entre six mois et cinq ans, fixée par la juridiction, des mesures d'assistance, de contrôle et de suivi adaptées à sa personnalité, destinées à prévenir la récidive en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société, tout en respectant certaines obligations ou interdictions justifiées par sa personnalité, les circonstances de l'infraction, ou la nécessité de protéger les intérêts de la ou des victimes. Ces mesures, obligations et interdictions seront déterminées, après évaluation de la personnalité de la personne condamnée par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, par le juge de l'application des peines, dans des conditions et selon des modalités précisées par le code de procédure pénale. Elles pourront être modifiées au cours de l'exécution de la peine au regard de l'évolution du condamné ».

1 - Un champ d'application limité à certains délits

La contrainte pénale ne concerne donc que les délits. Il n'est donc pas question ici de crimes : meurtre, tortures, violences ayant entraîné la mort sans l'intention de la donner, viol, vol avec usage ou menace d'une arme, vol en bande organisée, ...

Dans le projet de loi, la contrainte pénale ne concerne que les délits pour lesquels la peine encourue est de 5 ans ou moins d'emprisonnement : par exemple, conduite en état alcoolique, coups et blessures volontaires avec interruption temporaire de travail (ITT) inférieure ou égale à 8 jours, avec circonstances aggravantes, coups et blessures volontaires avec ITT supérieure à 8 jours sans circonstance aggravante, conduite sans permis, défaut d'assurance (circulation routière), usage illicite de stupéfiants, conduite malgré suspension de permis, vol simple, conduite après usage de stupéfiant, outrage à agent de la force publique, recel simple, ...

Ne sont donc pas concernés par la contrainte pénale les délits pour lesquels la peine encourue est de plus de 5 ans d'emprisonnement : par exemple, vol précédé, accompagné ou suivi de violences sur autrui ayant entraîné une ITT de 8 jours au plus (7 ans, Art. 311.5 du CP), agression sexuelle lorsqu'elle a entraîné une blessure ou une lésion, lorsqu'elle est commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice, lorsqu'elle est commise avec usage ou menace d'une arme ... (7 ans, Art. 222-28), agression sexuelle imposée à un mineur de 15 ans (7 ans, Art. 222-29), importation ou exportation illicite de stupéfiants (10 ans, art. 222-36) ...

2 - Quelles contraintes ?

Une contrainte pénale, c'est un programme de contraintes qui « vise à préparer l'insertion ou la réinsertion du condamné afin de lui permettre de mener une vie responsable, respectueuse des règles

de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions » (art. 11 du projet de loi). Tel est le sens qu'elle doit avoir au moment de son prononcé et tout au long de son exécution.

Ce programme de contraintes devrait être défini en fonction des faits commis, de la personnalité du prévenu, de son parcours de vie, de son passé judiciaire et surtout (et ce sera nouveau) de l'environnement économique, social, familial, psychologique, dans lequel ces contraintes seront vécues.

Par pragmatisme et volonté de réussir avec le condamné, la société doit imposer un programme marqué d'une fermeté éclairée, c'est-à-dire volontariste, exigeant, mais « accessible ». Ne pas piéger le condamné en demandant l'impossible, ce qui ferait le succès de la récidive. Aussi les contraintes doivent pouvoir être actualisées (renforcées ou allégées) tout au cours de la mesure.

Interdictions de quitter le territoire national, fréquenter tel lieu, telle personne (complice, victime..), avoir telle activité, conduire tel véhicule, ...

Obligations de traitement des addictions (alcool, stupéfiant, ..), aide psychologique, réparation des dommages, indemnisation des victimes, travail d'intérêt général (TIG), formation, ...

Procédures de contrôle : autorisation du juge de l'application des peines (JAP) en cas de changement de domicile, en cas d'absence de ce domicile d'une durée significative, pointages réguliers au commissariat, rendez-vous réguliers avec l'agent de probation, voire dans certains cas surveillance électronique et, si besoin, surveillance policière (renseignement), ...

Prises en charge criminologique : stage de sensibilisation aux risques liés à l'usage de stupéfiants, stage de citoyenneté, groupes de parole pour hommes violents ou en matière de délinquance au volant, groupes animés par des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) avec supervision d'un psychologue (en particulier pour éviter les phénomènes d'emprise et surtout pour ne pas tomber dans la thérapie « à la petite semaine », chacun son métier. Rappelons que les CPIP n'ont pas besoin de l'étiquette de « criminologue » pour affirmer leur identité professionnelle, mais d'une formation initiale et continue en criminologie.

Accompagnement encadré par les CPIP vers les services sociaux de droit commun (aide sanitaire et sociale, hébergement, recherche de stage ou d'emploi...) ». S'ils n'ont pas à être des « criminologues », les CPIP ne sont pas non plus des assistants sociaux. Là aussi chacun son métier.

Les contraintes de chaque type doivent être nécessaires et suffisantes. La contrainte pénale n'autorise aucune naïveté de la part des acteurs judiciaires, mais, d'un autre côté, toute contrainte inutile a une forte probabilité de s'avérer contre-productive.

3 - Une première étape vers une refonte de l'échelle des peines

Comme il est précisé dans l'art. 19 de l'avant-projet : « Dans les trois ans suivant la publication de la loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur l'évaluation de la présente loi et spécialement sur la mise en œuvre de la contrainte pénale, afin de préciser dans quelle mesure cette peine pourrait se substituer à d'autres peines et notamment au sursis avec mise à l'épreuve ».

L'objectif à long terme devrait être systématiquement rappelé : intégrer, dans la contrainte pénale (pour les délits) les peines alternatives existantes : TIG, SME, SME-TIG, et aller, dans un souci de clarification, de lisibilité de l'échelle des peines pour nos concitoyens, d'efficacité, de légitimité de la justice pénale, vers le triptyque : amende, contrainte pénale et emprisonnement.

13 - Lettre ouverte à Mme la Garde des Sceaux

*Pour observer les délinquances, les réponses pénales et leur efficacité,
il faut renforcer l'ONDRP*

Référence : Tournier P.V., « Lettre ouverte à Mme la Garde des Sceaux : Pour observer les délinquances, les réponses pénales et leur efficacité, il faut renforcer l'ONDRP », *Arpenter le Champ pénal*, n°342, 23 septembre 2013.

Les dessins originaux de Crister ont été publiés dans *Arpenter le Champ pénal*.

Le 25 août 2013, j'adressais la lettre reproduite *infra* à Mme Christiane Taubira, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, concernant la création d'un observatoire de la récidive au sein du Ministère de la Justice. N'ayant pas eu de réponse à cette lettre, j'ai décidé de la rendre publique.

Lors de la réunion du Conseil d'orientation (COR) de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) du mercredi 18 septembre, cette création a été confirmée par M. Benjamin Camus, chef du Service statistique ministériel (SSM) du Ministère de la Justice. Ce Ministère fait preuve, en matière statistique, d'une parfaite continuité au-delà des changements de majorité politique : refus de coopérer avec l'ONDRP, mauvaise foi dans les échanges au sein du COR, recours à la langue de bois, etc... Aussi ai-je décidé de ne plus siéger au sein de ce Conseil. Je renouvelle toute ma confiance à M. Christophe Soullez chef de l'ONDRP et à l'ensemble de ses collaborateurs.

Paris, le 18 septembre 2013

Pierre V. Tournier



25 août 2013

Madame la Garde des Sceaux,

A l'Université d'été du Parti Socialiste, à La Rochelle, vous avez annoncé la création de la « contrainte pénale » (appliquée dans la communauté). Comme vous pouvez l'imaginer, je m'en réjouis et j'attends, avec confiance, d'en savoir davantage sur la définition des éléments constitutifs de cette nouvelle sanction.

Vous avez aussi annoncé que vous alliez « installer le mois prochain l'observatoire de la récidive, afin de disposer des outils fins pour mesurer le phénomène ». A ce sujet, je me permets de faire trois remarques.

1. Dans le cadre du débat qui précéda l'adoption de la loi du 12 décembre 2005 sur *le traitement de la récidive des infractions pénales*, j'avais proposé la création d'un *Observatoire de la récidive* (conférence de presse tenue à Paris le 28 juin 2005) auquel je donnais douze objectifs (voir note jointe).

2. Depuis cette époque, un fait nouveau d'importance est à prendre en considération : la création, le 1^{er} janvier 2010, d'un Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) dépendant des services du Premier Ministre et dont la compétence s'étend à l'ensemble du processus pénal.

3. Dans leur rapport d'évaluation du 4 juillet 2012 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois du Sénat, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat (communiste) et M. Jean-René Lecerf (UMP) écrivaient :

« La faiblesse des données statistiques concernant le devenir des personnes sous main de justice interdit une évaluation fiable et objective du système pénitentiaire français. Aussi, à l'initiative du Sénat, la loi pénitentiaire (art. 7) a prévu de confier à un observatoire indépendant le recueil et l'analyse des données relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération. Elle lui assigne la responsabilité d'élaborer un rapport annuel « comportant les taux de récidive et de réitération par établissement pour peines ». Ce rapport annuel doit aussi présenter le taux de suicide par établissement.

Dans l'esprit du Parlement, il ne s'agissait pas de créer une nouvelle structure mais de rattacher ces missions à l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) institué par le décret en Conseil d'Etat n° 2009-1321 du 28 octobre 2009. [...]. Vos co-rapporteurs ne peuvent que regretter que les services n'aient pas été en mesure de mettre en œuvre le travail interministériel nécessaire pour appliquer un des volets importants de la loi du 24 novembre 2009 (recommandation n° 1) ».

Souhaitant que le Gouvernement agisse dans la perspective définie par la représentation nationale et rappelée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Jean-René Lecerf, je me tiens à votre disposition pour échanger sur cette question qui me préoccupe depuis 1981, époque à laquelle Robert Badinter m'avait confié un travail sur des cohortes de condamnés à perpétuité et de condamnés à mort graciés et libérés¹²¹.

Je vous prie de croire, Madame la Garde des Sceaux à l'expression de ma haute considération.

Pierre V. Tournier
Directeur de recherches au CNRS

¹²¹ Barré M.D, Tournier P.V., *Erosion des peines perpétuelles : analyse des cohortes des condamnés à mort graciés et des condamnés à une peine perpétuelle libérés entre le 1^{er} janvier 1961 et le 31 décembre 1980*, Paris, direction de l'administration pénitentiaire, Travaux & Documents, 1982, n°16, 95 p.



Pièces jointes à ma lettre du 25 août 2013

21 mai 2007

A propos de la nécessité d'un observatoire de la récidive des infractions pénales, par Pierre V. Tournier¹²².

Dans le cadre du débat qui précéda l'adoption de la loi du 12 décembre 2005 sur *le traitement de la récidive des infractions pénales*, j'avais proposé la création d'un *Observatoire de la récidive* (conférence de presse tenue à Paris le 28 juin 2005).

Les objectifs de cet observatoire que j'appelais de mes vœux furent précisés dans un courrier adressé à M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, le 4 août 2005, puis, n'ayant pas de réponse, dans une lettre ouverte le 30 septembre, signée par une quinzaine d'organisations et plus de 130 personnalités scientifiques syndicales, associatives et politiques. Au paravent, une tribune fut publiée en 1^{ère} page du quotidien *Le Monde*¹²³, signée par Alain Blanc, Philippe Pottier, Jean-Louis Senon, Daniel Soulez Larivière et moi-même. Le texte se terminait ainsi : « *Dans une société solidaire où le corps social se doit de réagir avec détermination quand l'un des siens est atteint, améliorer la connaissance scientifique sur ces questions est une obligation morale vis-à-vis des victimes des crimes et des délits et de leurs proches. C'est aussi la seule façon de rendre illégitimes les approches démagogiques et stériles qui nient la gravité de ces questions ou, au contraire les dénaturent à travers un discours sécuritaire dont le principal inconvénient, pour les victimes potentielles, est d'être inopérant* ».

Ces démarches ne reçurent aucune réponse de M. Clément. En revanche, les différents groupes représentés à l'Assemblée nationale furent convaincus du bien-fondé de notre proposition et trois amendements voisins déposés par André Vallini et Christophe Caresche (groupe socialiste) avec l'appui des députés Verts et communistes, Hervé Morin (président du groupe UDF) et Christine Boutin (UMP, présidente du groupe d'études sur les prisons). En bonne logique, sur la base de cette « majorité d'idées » - comme aurait dit Edgar Faure - la création de cet observatoire aurait donc dû être votée à la quasi-unanimité et inscrite dans la loi. C'était sans compter avec l'esprit partisan de M. Clément qui prit l'initiative d'annoncer, la veille de l'ouverture des débats à l'Assemblée nationale, la mise en place par voie réglementaire, d'une *commission d'analyse et de suivi de la récidive*. Le groupe UMP représenté en séance par M. Fenech - en l'absence de Mme Boutin qui était en mission en Chine - prendra prétexte de cette initiative du Ministre pour retirer son amendement. Ceux du PS et de l'UDF, maintenus par leurs rapporteurs, furent repoussés par la majorité de droite.

¹²² Publié dans *Arpenter le Champ pénal*, n°44, 21 mai 2007.

¹²³ *Le Monde* du 10 septembre 2005.

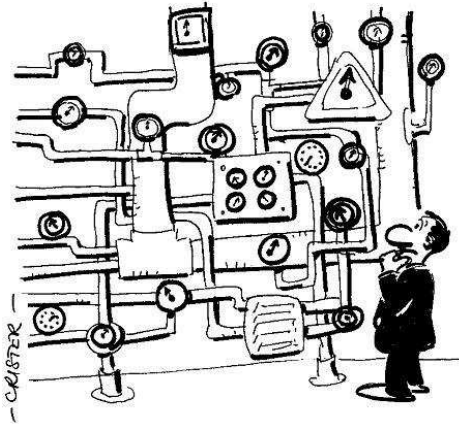
La présidence de cette commission de suivi, sans moyens, fut confiée à M. Jacques-Henri Robert, professeur de droit à l'Université Paris 2 Assas. Elle ne comprendra aucun chercheur spécialiste du sujet, les propositions faites en ce sens par M. Robert ayant été récusées par le Garde des Sceaux, sur des critères purement partisans. Dans le communiqué de presse du 10 octobre 2005, annonçant cette création, il était précisé ceci : « *La commission élaborera un rapport annuel qui devra être remis au Garde des Sceaux dans le deuxième trimestre de chaque année et qui fera l'objet d'une publication officielle. Cependant, compte tenu de l'urgence (sic), Pascal Clément a souhaité qu'un premier rapport d'étape lui soit remis le 15 janvier 2006* ».

3 mois plus tard – le 15 janvier -, on ne vit rien venir. A la fin du deuxième trimestre 2006, non plus. Le deuxième trimestre de l'année 2007 est derrière nous et aucun rapport n'est en vue !

Selon nos informations, la commission semble être tombée d'accord sur deux points :

1. Le refus des peines « plancher ».
2. La nécessité de créer un observatoire de la récidive. Il sera intéressant de voir comment ses membres vont se situer lors du débat parlementaire de cet été. Affaire à suivre...

Nous vivons une époque moderne.



Cassiopée

Chaîne informatique destinée à remplacer les applications pénales existant dans les TGI

3 août 2005

Projet d'observatoire de la récidive

Dans la perspective de la discussion de la proposition de loi sur la récidive des infractions pénales, qui se déroulera à l'Assemblée nationale cet automne, nous préconisons la création d'une structure légère, peu coûteuse, placée auprès du ministre de la Justice, sur le modèle de la *Commission de suivi de la détention provisoire* créée dans le cadre de la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes (Art. 72). Rappelons que cette commission est constituée de deux représentants du Parlement, d'un magistrat de la Cour de cassation, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un professeur de droit, d'un avocat et d'un représentant de la communauté scientifique.

Aidé d'un secrétariat scientifique permanent, disposant d'un minimum de moyens administratifs, l'*observatoire de la récidive* pourrait mobiliser, pour remplir sa tâche, les compétences des directions du Ministère de la Justice les plus directement concernées : Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), Direction de l'Administration pénitentiaire (DAP) et Direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), sans oublier le Service des affaires européennes et internationales (SAEI). L'observatoire

devrait aussi avoir les moyens de procéder à des visites et ou à des auditions afin de mobiliser toutes les compétences acquises par les acteurs de terrain ou par les chercheurs, en France ou chez nos partenaires européens.



Douze objectifs

1. Centraliser les données existantes sur le sujet : données juridiques, données statistiques et analyses du phénomène dans le cadre des différentes disciplines concernées : sciences du droit, sciences sociales, sciences du psychisme (travaux menés en France, dans les autres pays du Conseil de l'Europe, dans les pays d'autres continents).

Le corpus ne devrait pas se limiter à la définition, à la mesure de la récidive et l'étude des conditions du nouveau passage à l'acte, mais devrait naturellement inclure, en amont, la question du prononcé des mesures et sanctions pénales (MSP), les conditions juridiques et sociologiques de leur application (aménagement) en milieu fermé comme en milieu ouvert, les conditions juridiques et sociologiques de fin de placement sous main de Justice.

2. Accorder une attention toute particulière aux productions du Conseil de l'Europe en la matière et en particulier du *Conseil de coopération pénologique* (recommandations et autres travaux) et des autres instances internationales.

3. Mettre cette information à disposition (site internet).

4. Actualiser en permanence cette base documentaire.

5. Développer des outils pédagogiques permettant de synthétiser les informations les plus importantes issues de cette base documentaire pour les rendre lisibles par le plus grand nombre (services de la Chancellerie et autres départements ministériels, Parlement, acteurs de la justice pénale, syndicats, associations, médias) : notes techniques, synthèses, comparaisons entre MSP, entre aménagements, comparaisons internationales, etc. Ce travail exigerait évidemment une grande rigueur scientifique afin que ces outils puissent servir de référence à tous, quelle que soit leur sensibilité idéologique.

6. Assurer une fonction de veille concernant les cas de récidive, qui justifient, de par leur gravité et leur médiatisation, une information à chaud, rapide mais objective, de nos concitoyens. Approfondir l'étude de ces cas, au-delà de la période d'intérêt politico-médiatique. Examiner *a posteriori* leur traitement médiatique afin d'améliorer les modes de communication des pouvoirs publics et des scientifiques. Un tel travail devrait naturellement associer des professionnels de l'information.

7. Aider à la construction des programmes – et à leur mise en œuvre - de formation initiale et continue, sur la question, dans les écoles relevant du Ministère de la Justice : Ecole nationale de la magistrature

(ENM), Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), Centre de formation de la protection judiciaire de la jeunesse. Il ne pourrait s'agir ici que de propositions et de mises à disposition de ressources dans le respect de la compétence des écoles à déterminer contenus et méthodes d'enseignement.

8. Participer à l'élaboration de nouveaux instruments statistiques au sein du Ministère de la Justice, assurant une production régulière sur le sujet. Là encore, il ne s'agit pas de se substituer aux services compétents, mais d'être un lieu de réflexion, une force de proposition et de mobilisation de moyens.

9. Mobiliser la communauté scientifique, dans toute sa diversité, sur ces questions, afin qu'elle apporte sa contribution à l'élaboration de nouveaux programmes de recherches pluridisciplinaires qui devraient être pilotés et financés par la mission de recherche « Droit & Justice ».

10. Faciliter la coopération avec nos partenaires européens, pour une meilleure connaissance des systèmes juridiques, des pratiques (« bonnes » ou « mauvaises ») et des résultats du traitement de la récidive, coopération qui devrait aussi inclure la réalisation d'enquêtes, en parallèle, reposant sur des méthodologies identiques (du moins compatibles entre elles).

11. Rédiger un rapport annuel, largement diffusé (conférence de presse et internet) rendant compte des avancées concernant les objectifs définis *supra*.

12. On pourrait aussi y trouver des recommandations de toutes natures, susceptibles d'améliorer le traitement de la récidive des infractions pénales.

L'une des retombées pratiques attendues de la mise en place d'un tel observatoire pourrait être de permettre au Ministère de la Justice d'inclure, parmi les objectifs qu'il doit définir - et quantifier - chaque année par application de la *Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001* (LOLF) la prévention de la récidive. A ce jour, cet objectif fondamental de la Justice pénale n'a été retenu ni parmi les six objectifs de la « Justice judiciaire », ni parmi les sept objectifs de « l'administration pénitentiaire ». Seul la « protection judiciaire de la jeunesse » l'a intégré à ses sept objectifs¹²⁴.

Paris, le 3 août 2005



L'aveu

¹²⁴ Point 6. « Prévenir la réitération et la récidive », indicateur : « part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé ni réitéré dans l'année qui suit la clôture de la mesure ». Réf. *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, tome 2.*, présenté au nom de M. Dominique de Villepin, Premier Ministre, juin 2005, 41-42.

14 - 10^{ème} Anniversaire de la loi « Taubira » sur la contrainte pénale

1^{er} juin 2025

Référence : Communication que nous avons présentée à la Maison de la Chimie (Paris 7^{ème}), le 17 décembre 2013, lors des 8^{ème} rencontres parlementaires sur les prisons, sous le titre « La contrainte pénale communautaire, rapport introductif ». Texte mis en ligne, sur le site *Plus Nouvel Obs.com*, le même jour, sous le titre de la rédaction « Loi Taubira sur les prisons : voilà à quoi ressembleront les choses dans 10 ans. Imaginons que la réforme pénale soit adoptée. Et que nous sommes en 2025... », <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1085372-loi-taubira-sur-les-prisons-voila-a-quoi-ressembleront-les-choses-dans-10-ans.html>.

A la Maison de la Chimie (Paris 7^{ème}), le gouvernement de coalition commémore le 10^{ème} anniversaire de la grande loi « Taubira » sur la contrainte pénale appliquée dans la communauté (CPC) et la libération sous contrainte. On a encore eu un hiver polaire et un printemps sans hirondelle, mais certaines choses progressent : le gouvernement de coalition¹²⁵ a décidé de commémorer, à la Maison de la Chimie, les 10 ans de la loi « Taubira ». Vous vous en souvenez, cette loi avait, principalement, institué la contrainte pénale appliquée dans la communauté (CPC) et la procédure de libération sous contrainte.

Le triptyque « contravention, délit, crime » est toujours en place, mais les frontières entre ces catégories ont évolué. Ainsi, par exemple, certains délits sont devenus des contraventions de 5^{ème} classe ou, à l'inverse d'autres délits sont devenus des crimes.

En matière correctionnelle, l'échelle des peines a fortement évolué : le juge correctionnel a, pour l'essentiel, le choix entre l'amende, la contrainte pénale et l'emprisonnement ferme. Grâce à cette simplification radicale, on en a fini, en France, avec la primauté de l'emprisonnement : pour les délits, la prison est devenue l'alternative à la contrainte pénale. La CPC est la peine de référence, la peine la plus fréquemment prononcée, pour un délit.

Au bout de dix ans, chacun a assimilé ce qu'est une CPC : ensemble de contraintes définies de façon nécessaire et suffisante, sur la base d'une analyse précise du contexte dans lequel elles seront imposées, suivies et contrôlées : contexte socio-économique, familial, psychologique. Ainsi, les échecs en cours d'exécution sont rarissimes. C'est le fruit de ce que l'on a appelé, à l'époque, une « fermeté éclairée ».

Ces contraintes peuvent, si c'est nécessaire, être de 5 ordres : interdits, obligations, traitement criminologique (travail sur le sens de l'infraction commise), traitement social favorisant l'accès aux services de droits communs et, évidemment, procédures de contrôle d'intensité adaptée.

A ces contraintes - imposées - peuvent s'ajouter des mesures qui nécessitent la pleine adhésion du condamné, comme les activités au service de la communauté (l'ancien travail d'intérêt général. Plus généralement, les procédures dites de « justice restaurative » ont vu leur développement fortement encouragé par la loi « Taubira » de 2015. Elles favorisent le passage d'une peine exécutée dans la communauté à une sanction appliquée avec la communauté : médiation pénale, rencontres condamnés - victimes, cercles citoyens de soutien et de responsabilité. A ce sujet, on se souvient qu'une

¹²⁵ Moment d'égarement ? Comme bien d'autres, je rêve effectivement d'un gouvernement de coalition à l'allemande entre réformistes de gauche, écologistes modérés, centristes et réformistes de la droite sociale (ce que l'on appelait autrefois les gaullistes sociaux).

plateforme sur « la justice restaurative » avait été constituée en 2014 à l'initiative de l'aumônerie protestante des prisons. Elle eut d'ailleurs un rôle moteur dans les années qui ont suivi¹²⁶.

En 2020, le sursis simple, le sursis avec mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général (TIG) comme sanction autonome ont évidemment été abolis.

La même année, les aménagements de peines d'emprisonnement en début d'exécution ont eux aussi été abolis. En revanche, quasiment tous les condamnés correctionnels voient leur peine aménagée dans la communauté, en cours de détention, au plus tard aux 2/3 de la peine dans le cadre de la libération sous contrainte.

En conséquence, la surpopulation des prisons a été fortement réduite, et ce malgré la suppression récente des crédits automatiques de réduction de peine. L'administration pénitentiaire se refuse toujours à publier le nombre de détenus en surnombre mais l'Observatoire national de la délinquance et de réponses pénales (ONDRP) le publie au 1^{er} jour de chaque semestre avec bien d'autres données de cadrage – données qui ont manqué au législateur lors de l'élaboration de la loi « Taubira ». Un seul exemple : la répartition des levées d'écrou – hors transfèrement – selon le motif juridique. Ainsi, peut-on suivre, semestre par semestre, la réduction de la part, parmi les libérations de condamnés, des « sorties sèches ». A signaler que seul le Front National continue à remettre en cause la légitimité scientifique de l'ONDRP en matière d'évaluation des politiques de sécurité et de justice pénale.

Le 1^{er} juin 2025, il y avait, au niveau national 850 places opérationnelles de plus que de détenus. Mais 1 500 places étaient inoccupées. Ce qui donne un nombre de détenus en surnombre de 650. Pour mémoire, au 1^{er} novembre 2013, le nombre de détenus en surnombre était de 12 562¹²⁷.

Pour ce 10^{ème} anniversaire, le département « observation de la récidive » de l'ONDRP a publié une synthèse critique des travaux réalisés depuis 2020. Cette synthèse a été menée en coopération avec l'Institut national d'étude scientifique du phénomène criminel (INESPC), créé en 2018 sur le modèle de l'INED. Les conclusions de ce travail sont fort encourageantes : elles le sont aussi bien pour les cohortes de condamnés à l'emprisonnement ferme libérés que pour les cohortes de CPC. L'indépendance de l'ONDRP donne toute sa force politique à ces évaluations.

En 2025, il y a encore deux ou trois égarés qui cherchent toujours quel peut bien être le « sens de la peine » comme d'autres continuent à attendre Godot. Pourtant, après d'âpres discussions au Parlement et une réécriture par la commission mixte paritaire, l'article 1^{er} de la loi « Taubira » sur les fonctions de la peine fait aujourd'hui consensus, l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire de novembre 2009 étant de ce fait abrogé.

On y parle de « *restauration de la paix sociale dans le respect des droits reconnus à la victime* », de « *reconstruction du condamné* », de « *vie responsable, respectueuse des règles de la société et soucieuse du bien commun* ». Oui, on y parle du souci du bien commun :

Art. 1^{er}. Afin de restaurer la paix sociale, dans le respect des droits reconnus à la victime, de protéger la société et de prévenir la commission de nouvelles infractions, la peine a pour fonctions :

- de sanctionner le condamné ;
- de favoriser sa reconstruction, son insertion ou sa réinsertion afin de lui permettre de mener une vie responsable, respectueuse des règles de la société et soucieuse du bien commun.

¹²⁶ Première manifestation publique de la plateforme pour la justice restaurative, un colloque s'est tenu le 26 mai 2014, au Conseil économique, social et environnementale sur le thème « Le rôle de la communauté dans l'application des peines. La Justice restaurative en action ».

¹²⁷ Au 1^{er} avril 2014, le nombre de détenus en surnombre était de 14 141 (OPALE).

2014

15 - Le rôle de la communauté dans l'application des peines

Quelques remarques à la suite de l'intervention de Dominique Raimbourg au colloque du 26 mai 2014 sur la justice restaurative

Référence : Tournier P.V., « Quelques remarques à la suite de l'intervention de Dominique Raimbourg », in Deymié B. (dir.), Actes du colloque sur « Le rôle de la communauté dans l'application des peines. La justice restaurative en action », Paris, Conseil économique, social et environnemental, 26 mai 2014, l'Harmattan, coll. « Criminologie », à paraître.

À la veille de la discussion en Commission des Lois de l'Assemblée nationale du projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines, et après avoir écouté la présentation de son rapporteur, Dominique Raimbourg, je voulais aborder quatre points.

1 - L'appel de Mai « Réforme pénale : pour un large consensus républicain »

Très fortement inspiré par le rapport de Dominique Raimbourg, « *Penser la peine autrement* », déposé dès le 23 janvier 2013¹²⁸, fruit des discussions entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice au cours de l'été 2013 et des arbitrages du président de la République, le projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines a désormais vocation à rassembler un large consensus entre réformistes de différentes sensibilités. J'ai voulu exprimer ma propre vision de ce consensus dans un texte devenu l'appel de mai « Réforme pénale : pour un large consensus républicain », et signé par une vingtaine d'organisations et plus de 200 personnalités¹²⁹ :

Appel de Mai

« 13 820 détenus en surnombre au 1^{er} mai 2014, dont 13 360 en maisons d'arrêt, chiffres tabous que l'administration pénitentiaire se refuse à diffuser. Il faut réduire le nombre de détenus dit-on à la gauche de la gauche ; mais non affirme-t-on à la droite de la droite, il faut augmenter le nombre de places. Comme Christiane Taubira a pu le dire, le 14 février 2013, il faut surtout « enjamber le gouffre du binaire » et « savoir se mettre en péril en acceptant la complexité des choses ». Ainsi est-il nécessaire de construire mais pas n'importe quoi, tout en réduisant la population carcérale mais pas n'importe comment.

L'Etat doit construire de nouveaux établissements où il n'y aura que des cellules individuelles, des prisons qui disposeront des infrastructures et des moyens permettant de faire en sorte que la journée de détention se passe hors de la cellule, dans les « lieux de vie » : ateliers, locaux de formation générale ou professionnelle, lieux d'activités culturelles ou sportives, espaces de promenade, lieux de soins, lieux de pratique religieuse, parloirs, etc.

¹²⁸ Raimbourg R. et S. Huyghe S., *Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale*, Assemblée nationale, Commission des Lois, rapport d'information, n° 652, janv. 2013, 197 p.

¹²⁹ Appel diffusé lors du colloque, publié dans *Le Monde* daté du 7 juin 2014 sous le titre « Salutare réforme pénale » et mis en ligne sur, <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1208174-taubira-et-sa-reforme-penale-a-l-assemblee-pourquoi-elles-meritent-un-large-consensus.html>.

Dans cet esprit, peut-on espérer avoir, un jour, un vrai débat public, entre tous ceux pour qui la prison est une nécessité pour la République, sur la définition d'un optimum de capacité du parc pénitentiaire prenant en compte et les besoins de la société et les moyens financiers – fort limités - dont dispose la Nation ?¹³⁰

En attendant, il y a urgence car la surpopulation carcérale favorise, de toute évidence, la récidive des infractions pénales entraînant la commission de nouvelles infractions qui feront de nouvelles victimes. Qui peut nier que la prévention de la récidive commence par le respect de la dignité de tous les condamnés, quelle que soit la gravité des faits sanctionnés, dignité impossible à faire respecter dans des prisons surpeuplées ? Il y a donc urgence à développer ce que l'on appelle dans toute l'Europe les sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

En plein accord avec les recommandations du Conseil de l'Europe, le projet de loi sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines devrait permettre de réduire - à sécurité égale voire supérieure - les entrées en détention, par la création de la contrainte pénale appliquée dans la communauté¹³¹. Dans une enquête IFOP / le Figaro (2-4 oct. 2013), où cette nouvelle sanction est présentée comme « une peine autre que l'emprisonnement, dite peine de probation qui consiste notamment en des stages, des travaux d'intérêt général, des obligations de soins », la contrainte pénale est approuvée par 63 % des personnes interrogées. Seuls les sympathisants de l'extrême droite sont en majorité contre.

De même, le projet de loi crée l'instrument idoine pour réduire les durées de détention, là encore à sécurité égale, voire supérieure, la « libération sous contrainte », Cette procédure de libération anticipée et sous contrôle, décidée au cas par cas par les magistrats cherche à éviter ce que le député Jean-Luc Warsmann, ancien président UMP de la commission des lois, avait appelé, en les dénonçant, les « sorties sèches » (sans préparation et sans contrôle).

La réduction des entrées, comme celle des durées de détention feront, à terme, diminuer le nombre de détenus et donc la surpopulation en recourant uniquement à des moyens qui ont fait leur preuve, dans nombre de pays, dans la prévention de la récidive.

Enfin, doit-on insister sur le fait que la lutte contre la surpopulation des prisons comme la prévention de la récidive passent, avant tout, par une action efficace, préventive et répressive, pour réduire les infractions pénales. Aussi est-il nécessaire que la politique pénale ambitieuse portée par le Premier Ministre et la Garde des Sceaux, soit aussi portée par l'ensemble des pouvoirs publics, en pleine cohérence, qu'il s'agisse des Ministères de la Justice et de l'Intérieur, mais aussi de celui des Affaires sociales et de la Santé, de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche, avec le soutien et la participation active de la communauté dans son ensemble ».

Paris, le 19 mai 2014

2 - La question de l'évaluation des nouvelles mesures

Dominique Raimbourg a souligné les faiblesses statistiques de l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi¹³², je n'y reviendrai pas. Mais il y a plus grave pour l'avenir : il me parait de la première importance de pouvoir disposer, très rapidement, des outils scientifiques d'évaluation de la contrainte pénale comme de la libération sous contrainte et cela en toute indépendance. A l'Université d'été du

¹³⁰ Tournier P.V., *La Prison. Une nécessité pour la République*, Préface d'Elisabeth Guigou, Les Editions Buchet - Chastel, coll. « Essais & Documents », 2013, 261 p.

¹³¹ Collectif, *Actualité juridique. Pénal*, mars 2013, Dalloz, Dossier « Quelle nouvelle peine ? », Collectif, *Appel du 1^{er} juin 2012 à l'attention du Gouvernement et du Parlement, Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement : mettre au centre de l'échelle des peines la contrainte pénale communautaire (CPC)*, mis en ligne le 8 juin 2012 sur le site : leplus.nouvelobs.com/pierrevictortournier. Tournier P.V., « Une nouvelle échelle des peines pour la France, pour l'Europe ? », in *Réformes pénales, deux ou trois choses que j'attends d'elles*, Publication de *DES Maintenant en Europe*, 1^{er} juillet 2006, 4-5. Tournier P.V., « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions la contrainte pénale communautaire », *Arpenter le Champ pénal*, n° 250, 21 nov. 2011.

¹³² Ayrault J.-M., Taubira Ch., *Prévention de la récidive et individualisation des peines*, Assemblée nationale, Commission des Lois, projet de loi n° 1413, 9 octobre 2013, 123 p.

Parti Socialiste, à La Rochelle, la garde des Sceaux avait annoncé qu'elle allait « *installer le mois prochain l'observatoire de la récidive, afin de disposer des outils fins pour mesurer le phénomène* ».

A ma connaissance, cet observatoire de la récidive, n'a toujours pas été mis en place et nous ignorons tout des choix qui seront faits pour qu'il soit réellement indépendant. Dans leur rapport d'évaluation du 4 juillet 2012 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois du Sénat, les sénateurs Nicole Borvo Cohen-Seat (communiste) et Jean-René Lecerf (UMP) écrivaient ceci¹³³ :

« La faiblesse des données statistiques concernant le devenir des personnes sous main de justice interdit une évaluation fiable et objective du système pénitentiaire français. Aussi, à l'initiative du Sénat, la loi pénitentiaire (art. 7) a prévu de confier à un observatoire indépendant le recueil et l'analyse des données relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération. Elle lui assigne la responsabilité d'élaborer un rapport annuel comportant les taux de récidive et de réitération par établissement pour peine. Ce rapport annuel doit aussi présenter le taux de suicide par établissement.

Dans l'esprit du Parlement, il ne s'agissait pas de créer une nouvelle structure mais de rattacher ces missions à l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) institué par le décret en Conseil d'Etat n° 2009-1321 du 28 octobre 2009. [...]. Vos co-rapporteurs ne peuvent que regretter que les services n'aient pas été en mesure de mettre en œuvre le travail interministériel nécessaire pour appliquer un des volets importants de la loi du 24 novembre 2009 (recommandation n° 1) ».

Est-il nécessaire de rappeler que depuis le 1^{er} janvier 2010, l'Observatoire national de la délinquance (OND), devenu Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) dépend désormais ni du ministère de l'Intérieur, ni de celui de la Justice, mais du Premier Ministre. Par ailleurs, sa compétence s'étend à l'ensemble du processus pénal, intégrant la question des sanctions et mesures pénales, de leur prononcé, de leur mise à exécution, de leur application et de leur efficacité en matière de prévention de la récidive.

Par-delà les changements de majorité, je souhaite que le Parlement continue à défendre ce large consensus élaboré, en son temps, par Nicole Borvo Cohen-Seat et Jean-René Lecerf quant à la façon d'évaluer les politiques pénales. Dans cet esprit, l'indépendance et les capacités d'analyse de l'ONDRP doivent être renforcées - à coût constant - grâce à la création d'un véritable conseil scientifique et au renforcement de ses équipes de scientifiques, par transfert de postes. Il faut dire que je me sens assez seul dans ce combat pourtant essentiel pour « la suite de l'histoire ».

3 - Cinq propositions que je voudrais voir discuter

Auditionné sur le projet de loi « Taubira », le 13 février 2014, par Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois du Sénat, le 20 février par Dominique Raimbourg, vice-président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et le 26 février par Sergio Coronado, député EE-Les Verts, membre de la commission des lois, j'ai été amené à défendre les propositions suivantes. Elles concernent pratiquement toutes la justice restaurative, totalement absente du projet de loi tel qu'il a été présenté le 9 octobre 2013 devant le Conseil des Ministres. Ces propositions s'inspirent des échanges que j'ai pu avoir lors des réunions de la plateforme pour la Justice restaurative mise en place à l'initiative de la Fédération protestante de France, sans pour autant engager la plateforme :

¹³³ Borvo Cohen-Seat N., Lecerf J-R., 2012, *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale*, Sénat, Commission des Lois et Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, n°629, 93 p.

a - Sens de la peine

Art. 1^{er}

Nouvelle formulation de l'article 130-1 à insérer

« Afin de restaurer la paix sociale, dans le respect des droits reconnus à la victime, de protéger la société et de prévenir la commission de nouvelles infractions, la peine a pour fonctions :

- de sanctionner le condamné ;
- de favoriser sa reconstruction, son insertion ou sa réinsertion afin de lui permettre de mener une vie responsable, respectueuse des règles de la société et soucieuse du bien commun ».

Art. 11 III.

Nouvelle formulation

« Dans les limites fixées par la loi, le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à assurer les finalités de la peine prononcée, énoncées à l'article 130-1. Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine en fonction de l'évolution de la personnalité du condamné et du contexte dans lequel la peine est exécutée. Sa situation fait l'objet d'évaluation régulière ».

b. - Contrainte pénale

Chapitre III, articles 8 et suiv.

Nouvelle formulation

Dispositions instituant *la contrainte pénale appliquée dans la communauté* (CPC)

c. - Libération sous contrainte

Art. 16

Nouvelle formulation

« La libération sous contrainte entraîne l'exécution de la peine restant à subir dans la communauté, le condamné étant placé, selon la décision prise par le juge de l'application des peines, sous le régime de la libération conditionnelle, celle-ci pouvant être subordonnée à l'exécution, à titre probatoire, d'une mesure de semi-liberté, d'un placement à l'extérieur ou d'un placement sous surveillance électronique pour une durée n'excédant pas un an. »

d. - Justice restaurative

Art . 8

Point. 10

Nouvelle formulation

« Certaines mesures impliquant directement la communauté et nécessitant l'accord préalable du condamné peuvent être mises en place :

- Travail d'intérêt général (TIG)
- Participation à des rencontres encadrées « condamné – victime » (RCV)
- Cercle de soutien et de responsabilité (CSR) ».

Art. 11

Ajouter

« Au cours de l'exécution de la peine, la victime a le droit ...

de solliciter la mise en œuvre de mesures « restauratives » comme les rencontres « condamné – victime »

Art. 16

Ajouter

« Dans le cadre d'une libération sous contrainte, certaines mesures « restauratives » impliquant directement la communauté et nécessitant l'accord préalable du condamné peuvent être mises en place :

- Participation à des rencontres encadrées « condamné – victime » (RCV)
- Cercle de soutien et de responsabilité (CSR) ».

e. - Evaluation

Ajouter un article

« Un décret détermine les conditions dans lesquelles l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) est chargé de collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération, et établit, en toute indépendance, un rapport annuel et public comportant les taux de récidive et de réitération en fonction des catégories d'infraction, des peines prononcées et des conditions de leur exécution en détention comme dans la communauté ».

Cette dernière proposition rejoint ce que j'ai expliqué dans le point précédent. Lors de mon audition par la commission des lois du Sénat, Jean-Pierre Michel rapporteur du texte devant la Haute Assemblée a manifesté publiquement son intérêt pour cette question de l'évaluation, envisageant d'introduire un article supplémentaire au projet de loi à ce sujet. S'il en est ainsi, il nous restera à espérer qu'il ait plus de poids que l'article 7 de la loi pénitentiaire, resté lettre morte jusqu'à ce jour. Quant à la justice restaurative, il semblerait que la Garde des Sceaux ait l'intention de proposer un amendement gouvernemental pour introduire la notion. Christiane Taubira avait manifesté son intérêt pour cette question lors d'une visite officielle au Canada effectuée en mars 2014.

4 - Le champ d'application de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte

Sans doute dans le but de « rassurer », Christiane Taubira a souvent répété que le projet de réforme ne concernait que les délits, qu'il ne concernait pas les crimes. Le problème, c'est que ce n'est pas vrai.

- L'article 5. I supprime les peines « plancher » qui concernent aussi les crimes.

- L'article 16 concernant la libération sous contrainte s'applique aux « personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à cinq ans ». Il n'est pas fait référence à la qualification des infractions sanctionnées, mais au seul quantum. La mesure peut donc aussi s'appliquer à des condamnés pour crime.

- L'article 17 s'applique aux « personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale de plus de cinq ans ». La mesure peut donc aussi s'appliquer à des condamnés pour crime.

En revanche, la mesure phare du projet, la contrainte pénale ne concerne effectivement que les délits, l'article 8 précisant même « les délits punis d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans. Il s'agit, bien entendu de la peine maximale encourue.

Il n'est donc pas question ici de crimes : meurtre, tortures, violences ayant entraîné la mort sans l'intention de la donner, viol, vol avec usage ou menace d'une arme, vol en bande organisée, ...

La contrainte pénale peut concerner les délits suivants : conduite en état alcoolique, coups et blessures volontaires avec ITT inférieure ou égale à 8 jours, avec circonstances aggravantes, coups et blessures volontaires avec ITT supérieure à 8 jours sans circonstance aggravante, conduite sans permis, défaut d'assurance (circulation routière), usage illicite de stupéfiants, conduite malgré suspension de permis, vol simple, conduite après usage de stupéfiant, outrage à agent de la force publique, recel simple, etc.

En revanche ne sont donc pas concernés le vol précédé, accompagné ou suivi de violences sur autrui ayant entraîné une ITT de 8 jours au plus (7 ans, Art. 311.5 du CP), agression sexuelle lorsqu'elle a entraîné une blessure ou une lésion, lorsqu'elle est commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice, lorsqu'elle est commise avec usage ou menace d'une arme ... (7 ans, Art. 222-28), agression sexuelle imposée à un mineur de 15 ans (7 ans, Art. 222-29), importation ou exportation illicite de stupéfiants (10 ans, art. 222-36), etc.

Ce seuil de 5 ans fait débat, certains députés socialistes souhaitant étendre la contrainte pénale à tous les délits, indépendamment du quantum, comme pour le sursis avec mise à l'épreuve. Le seuil de 5 ans était un point important des arbitrages rendus par le Président de la République.

Pour ma part, j'avais préféré la position retenue par le rapport « Raimbourg » de janvier 2013 : il *« estime donc à la fois plus prudent et plus efficace d'expérimenter la mise en œuvre de cette peine en choisissant d'en faire la peine principale (à la place de l'emprisonnement) d'un petit nombre de délits pour lesquels elle apparaît particulièrement pertinente. Une évaluation des résultats obtenus devra être effectuée avant tout élargissement de son champ d'application »*.

Où l'on retrouve la question de l'évaluation...

16 - Fonctions de la sanction pénale et responsabilité

De l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 à l'article 1^{er} de la loi relative à l'individualisation des peines et tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales

Référence : Tournier P.V., « Fonctions de la sanction pénale et responsabilité. De l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 à l'article 1^{er} de la loi relative à l'individualisation des peines et tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales », in Rognon F. (dir.), actes du séminaire « La responsabilité et ses équivoques » du Groupe « Ethique et droits de l'homme » de la Faculté de théologie protestante de Strasbourg, à paraître.

Lors des débats concernant le projet de loi pénale porté par Christiane Taubira, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice¹³⁴, il fut beaucoup question de la suppression des peines planchers - peines minimales en cas de récidive¹³⁵, de la création de la contrainte pénale (appliquée dans la communauté), nouvelle forme de probation sans référence à la privation de liberté et de la procédure de libération sous contrainte qui devrait permettre de lutter contre les « sorties sèches » grâce au développement de sorties encadrées avant la fin de peine. Mais, fait moins connu, le projet de loi fut aussi l'occasion de revenir sur la question du « sens de la peine », de ses « fonctions », la gauche s'inscrivant dans la voie ouverte par la droite lors de l'élaboration de la loi pénitentiaire du 2009¹³⁶.

1 - Quand le législateur fait la révolution sans nécessairement s'en rendre compte

Dès le début du processus d'élaboration de la loi pénitentiaire, j'avais insisté, dans mes écrits et mes prises de position, sur la nécessité, pour le législateur, de préciser ce que l'on peut attendre d'une peine privative de liberté¹³⁷. Autrement dit, la loi devait traiter de la question du « sens de la peine ». De plus, il me paraissait essentiel que cette définition des objectifs de la prison s'inspire des règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe de 2006¹³⁸. La règle 106.1 dit ceci : « Un programme éducatif systématique, comprenant l'entretien des acquis et visant à améliorer le niveau global d'instruction des détenus, ainsi que leurs capacités à mener ensuite une vie responsable et exempte de crime¹³⁹ doit constituer une partie essentielle du régime des détenus condamnés » [souligné par mes soins].

¹³⁴ Ayrault J.-M., Taubira Ch., *Prévention de la récidive et individualisation des peines*, Assemblée nationale, Commission des Lois, projet de loi n°1413, 9 octobre 2013, 123 p.

¹³⁵ Les peines « plancher » furent introduites de par la volonté de Nicolas Sarkozy, dans le cadre de loi du 10 août 2007.

¹³⁶ Tournier P.V., « Sens de la peine et responsabilité. A propos de l'article 1^{er} de la Loi pénitentiaire », site *Contre-Feux*, 2009. Tournier P.V., « Sens de la peine et responsabilité. Le projet de loi Taubira dans la continuité de la loi pénitentiaire de 2009 ? », *Regards croisés*, Revue de l'Institut de recherche de la FSU, n°8, 2013, 21-24.

¹³⁷ Tournier P.V., *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, Editions l'Harmattan, coll. « Sciences criminelles – Controverses », janv. 2008, p. 82-83.

Tournier P.V., *L'avant-projet de loi pénitentiaire à l'aune des règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe*, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Centre d'histoire sociale du XX^e siècle, juin 2008, p. 4-5.

Tournier P.V., « La loi pénitentiaire adoptée par le Sénat. Un printemps sans hirondelle », *Arpenter le Champ pénal*, supplément au n°128, 6 mars 2009, 22 p.

¹³⁸ Conseil de l'Europe, *Les règles pénitentiaires européennes*, Recommandation Rec (2006), 2, adoptée par le Comité des ministres le 11 janvier 2006.

¹³⁹ « Crime » au sens anglais du terme, c'est-à-dire infractions pénales (contraventions, délits, crimes).

L'introduction de ce concept de « responsabilité », dans la loi pénitentiaire, représentait donc un enjeu symbolique fort et beaucoup plus qu'un symbole.

Dans le projet de loi déposé au Sénat en 2008, par la Garde des Sceaux Rachida Dati, le Gouvernement n'avait pas cru nécessaire de consacrer un article sur « le sens de la peine ». Cet oubli fut heureusement comblé par la commission des lois du Sénat et son rapporteur Jean-René Lecerf, sénateur UMP du Nord, par l'introduction de l'article 1^{er} A (nouveau) : « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer la personne détenue à sa réinsertion afin de lui permettre de mener une vie responsable et exempte d'infractions » [souligné par mes soins]. J'avais tout de même regretté que l'on ne prenne pas en compte le fait que la prison n'est pas uniquement un lieu d'exécution des peines. En 2008, sur les 89 054 entrées en détention (France entière), on compte 51 515 entrées de « prévenus », soit 58 %. Au 1^{er} janvier 2009, sur les 66 178 personnes sous écrou, on compte 15 933 prévenus, soit 24 % de la population sous écrou. Aussi aurait-on dû rappeler cette évidence, indiquant quel est le sens, dans un Etat de droit, des mesures privatives de liberté, avant jugement définitif.

Lors du débat au Sénat du 6 mars 2009, aucun sénateur n'a abordé cette question de la détention provisoire. Plus surprenant, socialistes et communistes ont tenté de supprimer la référence au sens de la peine tel qu'il est défini par le Conseil de l'Europe : on eût droit à ces phrases d'anthologie : « Amendement de repli. Le qualificatif moralisateur de « responsable » n'a pas sa place dans la loi » (Nicole Borvo Cohen-Seat, communiste). « Je ne suis pas enchanté par la vie responsable » (Louis Mermaz, socialiste). L'article 1^{er} A fut adopté par le Sénat, la gauche étant minoritaire.

Mais cet acquis allait être remis en cause, par la droite cette fois-ci, à l'Assemblée nationale le 22 septembre 2009, sur amendement du rapporteur en personne, Jean-Paul Garraud : « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie [...] avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue et de prévenir la commission de nouvelles infractions. » L'argumentation [sic] du rapporteur, ancien magistrat, justifiant la suppression de la « responsabilité » mérite d'être citée : « Il n'apparaît pas souhaitable d'introduire dans la loi un terme aussi ouvert à l'interprétation que celui de vie responsable ». Trop « philosophique », pas assez « juridique », pour le rapporteur. La « responsabilité » étrangère au champ juridique ? C'est très curieusement le même type d'argument que celui invoqué par Nicole Borvo au Sénat. Etrange consensus (de circonstance ?) entre la gauche sénatoriale et la droite à l'Assemblée nationale.

Pour ma part, j'avais proposé le 5 octobre 2009, à cette étape du débat parlementaire, la rédaction suivante en vue de la réunion de la commission mixte paritaire (CMP)¹⁴⁰ : « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie [...] avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue en lui permettant de mener une vie responsable et exempte d'infractions ».

La version adoptée par la CMP le 7 octobre 2009, puis par le Sénat et par l'Assemblée nationale le 12 octobre est ainsi libellée : « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie [...] avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ».

Pourquoi ce concept de « responsabilité » devait-il absolument être présent dans ce texte ? Les raisons en sont multiples.

a. Dans un état démocratique et laïc, que peut-on invoquer d'autre comme force de transformation de celles et ceux de nos concitoyens qui ont violé la loi en commettant délits ou crimes et ont, de ce fait, rompu le contrat social, sinon l'appel à la responsabilité individuelle du condamné ?

b. Cet appel à la responsabilité n'est pas renvoyé à plus tard, c'est-à-dire après la détention, après la libération et le retour dans la communauté. C'est ici et maintenant, au cours de la détention, que les

¹⁴⁰ *Arpenter le Champ Pénal* (ACP), n°157-158, 5 oct. 2009.

choses sont censées commencer. Incarcérer pour aider à l'insertion et/ou à la réinsertion sociale a toutes les apparences d'une contradiction insurmontable qui favorise d'ailleurs les discours abolitionnistes de la prison¹⁴¹. Permettant une approche dialectique, l'appel à la responsabilité n'a pas cet inconvénient majeur de l'incohérence entre les moyens et les buts.

c. La notion de « responsabilité » ou de responsabilisation des personnes détenues a aussi l'avantage d'être très opératoire pour juger de la qualité de ce que se passe en détention : conditions générales, organisation de la vie sociale interne, préparation à la sortie, etc. Prépare-t-on les condamnés à une « vie responsable », en les laissant vivre dans des établissements surpeuplés et dans des cellules dont on ne sort que quelques heures pour la promenade et pour la douche ? L'oisiveté forcée, par absence de poste en ateliers ou du fait de la rareté des activités de formation ou détente et des personnels compétents d'encadrement prépare-t-elle à une vie responsable ? Et que dire des sorties sèches, en fin de peine sans préparation, sans assistance ni contrôle à la sortie ?

d. L'adoption de cet article 1^{er} de la loi pénitentiaire rend encore plus nécessaire l'organisation de l'expression collective des personnes détenues, sujet timidement introduit dans la loi pénitentiaire dans son article 29 : « Sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées ». On est loin de la formulation de la règle n°50 des règles pénitentiaires du Conseil de l'Europe : « Sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet »¹⁴².

e. Cette responsabilité des condamnés ne peut évidemment pas s'exercer sans le contrôle de l'appareil judiciaire, sans l'aide et le soutien de l'ensemble de la communauté nationale, par soucis de sécurité, par humanisme, par volonté de participer à l'œuvre républicaine de civilisation¹⁴³. Dans cette logique, il est essentiel de reconnaître que les condamnés - sains d'esprit - sont responsables de leurs actes tout en admettant l'existence de déterminants économiques, sociaux, psychologiques qui font porter à l'ensemble de la société une part de responsabilité - une part seulement - qui justifie soutien et solidarité vis-à-vis des plus démunis.

2 - Le projet de loi « Taubira » dans la continuité de la loi pénitentiaire ?

Dans le projet de loi présenté par Christiane Taubira devant le Conseil des ministres le 9 octobre 2013, la question du sens de la peine est abordée dans deux articles distincts.

Le premier article (Art. 1^{er}) se situe sous le Titre I^{ER} « Dispositions visant à assurer le prononcé de peines efficaces et adaptées », chapitre I^{ER} « Principes généraux concernant les peines encourues et le prononcé des peines ». Il concerne le code pénal. Deux remarques : a. Dans cet article qui ouvre le projet de loi, il s'agit donc du sens de la peine fixée dans le code pénal et du sens de la peine prononcée par les juridictions de jugement et non de la peine lors son exécution comme dans l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire. b. Il ne s'agit pas uniquement des peines privatives de liberté comme dans la loi pénitentiaire, mais de toutes les peines : peines privatives de liberté, peines appliquées dans la communauté au sens du Conseil de l'Europe (comme la contrainte pénale, le sursis avec mise à

¹⁴¹ Voir Tournier P.V., *La prison : une nécessité pour la République*, Buchet-Chastel, 2013, chap. « Abolir disent-ils », 203-216.

¹⁴² Bishop N. « La participation des personnes détenues à l'organisation de la vie en détention », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. III | 2006, mis en ligne le 5 janvier 2006, URL : <http://champpenal.revues.org/485> ; DOI : 10.4000/champpenal.485

¹⁴³ A propos de responsabilités individuelle et collective, je me permets de renvoyer le lecteur au fameux discours de Jean Jaurès prononcé devant l'Assemblée Nationale le 3 juillet 1908, lors d'un débat sur l'abolition de la peine de mort.

l'épreuve, le travail d'intérêt général, etc.), comme des autres peines (sursis simple, amende, retrait de permis de conduire, etc.)¹⁴⁴.

Article 1^{er}

Au début du titre III du livre I^{er} du code pénal, avant le chapitre I^{er} de ce livre, il est inséré un article 130-1 ainsi rédigé :

« Art. 130-1. - Afin de protéger la société, de prévenir la récidive du condamné et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des droits reconnus à la victime, la peine a pour fonctions :

« - de sanctionner le condamné ;

« - de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

Le second article traitant du sens de la peine (Art. 11) se situe sous le Titre II « Dispositions visant à préciser le régime de l'exécution des peines et à renforcer le suivi et le contrôle des personnes condamnées », chapitre I^{ER} « Principes régissant la mise en œuvre des peines ». Il concerne le code de procédure pénale.

Article 11

I. - L'article 707 du code de procédure pénale est ainsi modifié ;

[...]

« III. - Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion du condamné afin de lui permettre de mener une vie responsable, [souligné par mes soins] respectueuse des règles de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.

« Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine en fonction de l'évolution de la personnalité du condamné, dont la situation fait l'objet d'évaluations régulières.

[...]

II. - Le titre préliminaire de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire est abrogé et l'article 2 de cette même loi devient son article 1^{er} dans le chapitre I^{er} du titre I^{er}.

Ainsi l'appel à la responsabilité que j'avais défendu lors des débats sur la loi pénitentiaire de 2009 et qui avait été soutenu par Jean-René Lecerf, sénateur néo-gaulliste, et homme de progrès, et refusé par la gauche alors minoritaire aura été repris, 4 ans plus tard, à ma grande satisfaction, par Christiane Taubira, femme de gauche s'il en est, et étendu à l'exécution de l'ensemble des sanctions pénales qu'elles soient privatives de liberté ou non.

Reste à se poser la question de l'opportunité de deux articles distincts, l'un abordant le sens de la peine au moment de son prononcé, et l'autre au moment de son exécution. N'est-il pas essentiel de rechercher la cohérence entre ces deux étapes du processus pénal ?

2.1 - Des articles en débat

Avec d'autres, j'ai souvent défendu l'idée que la question du sens de la peine avait quelques chances de dépasser les débats purement spéculatifs à condition d'aborder successivement les questions du sens de la peine encourue pour telle ou telle infraction, du sens de la peine prononcée à l'encontre de

¹⁴⁴ Ce triptyque est celui utilisé au Conseil de l'Europe pour classer les sanctions et mesures pénales. « Les sanctions et mesures appliquées dans la communauté « maintiennent l'auteur d'infraction dans la communauté et impliquent certaines restrictions de liberté par l'imposition de conditions et/ou d'obligations. L'expression désigne les sanctions décidées par une autorité judiciaire ou administrative et les mesures prises avant la décision imposant la sanction ou à la place d'une telle décision, de même que les modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement hors d'un établissement pénitentiaire ».

telle ou telle personne et du sens de la peine au moment de sa mise à exécution, dans telles ou telles circonstances. Il s'agit ainsi, en « bon cartésien », de décomposer la « question du sens de la peine » en autant de questions que nécessaire, c'est-à-dire en autant de questions qu'il y a d'étapes dans le processus pénal post-sentenciel¹⁴⁵.

Si la peine prononcée a un sens encore faut-il qu'elle ne le perde pas au moment de sa mise à exécution. La mise à exécution d'une peine de travail d'intérêt général à l'encontre d'un mineur a-t-elle encore un sens, plus d'un an après qu'elle ait été prononcée, quand on connaît les difficultés de bien des jeunes condamnés à se situer dans le temps ? Que penser d'un homme condamné à une courte peine privative de liberté pour non-paiement d'une pension alimentaire (peine encourue de deux ans d'emprisonnement), laissé libre à l'audience et dont la peine est mise ultérieurement à exécution, par le parquet alors qu'il a commencé à payer cette pension ? Incarcéré, il perd son travail et cesse de payer la pension alimentaire. On nous dira qu'une telle situation ne devrait pas se présenter compte tenu des possibilités d'aménagement de cette peine, *ab initio*, permettant son exécution en milieu ouvert.

Auditionné sur le projet de loi « Taubira », le 13 février 2014, par Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois du Sénat, le 20 février par Dominique Raimbourg, vice-président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et le 26 février par Sergio Coronado, député EE-Les Verts, membre de la commission des lois, j'ai été amené à défendre un certain nombre propositions ayant, pour la plupart, un lien avec la question de la justice restaurative. Ces propositions s'inspiraient des échanges que j'ai pu avoir lors des réunions de la plateforme pour la Justice restaurative mise en place à l'initiative de la Fédération protestante de France, sans pour autant engager la plateforme¹⁴⁶.

Aussi ai-je proposé une nouvelle formulation des articles 1^{er} et 11 qui me paraît mieux préciser le sens de la peine et de sa cohérence tout au long du processus pénal.

Art. 1^{er}

Nouvelle formulation de l'article 130-1 à insérer

« Afin de restaurer la paix sociale, dans le respect des droits reconnus à la victime, de protéger la société et de prévenir la commission de nouvelles infractions, la peine a pour fonctions :

- de sanctionner le condamné ;
- de favoriser sa reconstruction, son insertion ou sa réinsertion afin de lui permettre de mener une vie responsable, respectueuse des règles de la société et soucieuse du bien commun ».

Art. 11 III.

Nouvelle formulation

« Dans les limites fixées par la loi, le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à assurer les finalités de la peine prononcée, énoncées à l'article 130-1. Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine en fonction de l'évolution de la personnalité du condamné et du contexte dans lequel la peine est exécutée. Sa situation fait l'objet d'évaluation régulière ».

¹⁴⁵ Tournier P.V., *La prison : une nécessité pour la République*, Buchet-Chastel, 2013, chap. « Processus pénal et dialectique du sens de la peine », 121-129.

¹⁴⁶ Tournier P.V., « Quelques remarques à la suite de l'intervention de Dominique Raimbourg au colloque du 26 mai 2014 sur la justice restaurative », in Deymié B. (dir.), Actes du colloque sur « Le rôle de la communauté dans l'application des peines. La justice restaurative en action », Paris, Conseil économique, social et environnemental, 26 mai 2014, à paraître.

2.2 - A l'Assemblée nationale

En Commission des lois, la droite par la voix de Michel Zumkeller, puis de Georges Fenech proposera la suppression de l'article 1^{er} : « Outre qu'il est contestable de procéder à des ajouts sans portée normative dans le code pénal, la description proposée par l'article des finalités d'une peine place sur le même plan l'objectif de « sanctionner le condamné » et celui de « favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ». La peine a de multiples fonctions, notamment le rappel des conséquences de la transgression de la loi, expression de la volonté des citoyens et garantie du vivre ensemble. Il n'est pas anodin que le Gouvernement insiste autant sur la réinsertion des personnes condamnées, alors que la peine, quelle qu'elle soit, doit avant tout rappeler les conséquences de la transgression de la règle commune.

Cet article doit être supprimé parce qu'il est symptomatique de l'idéologie qui sous-tend l'ensemble du texte : il ne s'agit plus de juger les faits mais les individus. Ce faisant, le projet de loi consacre une justice à plusieurs vitesses. C'est bien la déconnexion entre les faits et la mesure de contrainte pénale que je critique, monsieur Vidalies. On juge des individus, c'est entendu, mais pour des faits qu'ils ont commis ; or, en l'occurrence, le quantum de la peine ne dépendra plus des faits mais de la personnalité de l'individu : vous le constaterez en entrant dans le détail du texte, dont l'inconstitutionnalité, soulevée par Robert Badinter, tient en grande partie à cet aspect ».

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejettera ces amendements.

Dans le texte adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale¹⁴⁷, la formulation de l'article 1 est légèrement modifiée. Grâce à des amendements identiques d'Alain Tourret (radical de gauche) et d'Elisabeth Pochon (socialiste), nous avons obtenu satisfaction sur l'idée de ne pas utiliser le terme ambiguë de récidive, mais pas sur le reste. Le rapporteur Dominique Raimbourg justifie ce choix de la manière suivante : « [...] la formulation retenue par le premier alinéa du III du nouvel article 707 permet de mieux distinguer les finalités propres au *prononcé* de la peine et celles relatives à son *exécution*, quand l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire tend à les assimiler et les confondre. L'exécution d'une peine privative ou restrictive de liberté doit avant tout viser à l'insertion ou à la réinsertion du condamné et à éviter qu'il ne commette de nouvelles infractions, alors que la dimension de rétribution ne doit être présente qu'au stade du prononcé de la peine, afin que la nature et le niveau de la peine soient adaptés à la gravité de la faute commise ».

Article 1^{er}

Au début du titre III du livre I^{er} du code pénal, avant le chapitre I^{er} de ce livre, il est inséré un article 130-1 ainsi rédigé :

« *Art. 130-1.* - Afin d'assurer la protection effective de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des droits reconnus à la victime, la peine a pour fonctions :

« - de sanctionner le condamné ;

« - de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

L'article 11 est lui aussi légèrement modifié dans sa formulation.

Article 11

I. - L'article 707 du code de procédure pénale est ainsi modifié ;

[...]

¹⁴⁷ Raimbourg R., *Renforcer l'efficacité des sanctions pénales*, Assemblée nationale, Commission des Lois, rapport première lecture, n° 1974, juin 2014, 548 p.

« III. - Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.

« Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières.

[...]

A la suite des débats en séance publique à l'Assemblée nationale, l'article 1 ne sera plus modifié contrairement à l'article 11.

Article 11

I. - L'article 707 du code de procédure pénale est ainsi modifié ;

III. - Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.

« Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières.

2.3 – Au Sénat

En Commission des Lois du Sénat, la seule modification rédactionnelle concernera l'article 1.

Article 1^{er}

Au début du titre III du livre I^{er} du code pénal, avant le chapitre I^{er} de ce livre, il est inséré un article 130-1 ainsi rédigé :

« Art. 130-1. - Afin d'assurer la protection effective de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des droits reconnus à la victime, la peine a pour fonctions :

« - de sanctionner l'auteur de l'infraction ;

« - de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

En séance publique au Sénat, trois amendements seront déposés concernant l'article 1^{er} :

- Amendement de Jean-Jacques HUEST, Philippe BAS, François-Noël BUFFET et les membres de l'UMP demandant la suppression de l'article 1^{er} : « Les auteurs de cet amendement souhaitent la suppression de l'article 1^{er} qui insère dans le code pénal une définition des fonctions de la peine. Outre que le code pénal ne devrait pas avoir besoin de définir les fonctions de la peine, la définition proposée met sur le même plan l'objectif de sanctionner l'auteur de l'infraction et celui de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion ».

- Amendement d'Yves DÉTRAIGNE et Vincent CAPO-CANELLAS (membres de l'Union des démocrates et indépendants) demandant la suppression de l'article 1^{er} « L'article 1^{er} a pour objet de définir les fonctions de la peine. Cet article purement déclaratif et sans aucune portée normative n'a pas sa place dans le code pénal [...] ».

- Amendement de Jacques MÉZARD (membre du Rassemblement démocratique et social européen) concernant l'article 1^{er}, alinéa 2 « Rédiger ainsi cet alinéa : « Art. 130-1. – Afin d'assurer la protection de la société et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions : [...]. » « Comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son arrêt du 19 juillet 2011 (n° 335625), le procès pénal n'est pas un procès privé, mais « a pour objet de permettre à l'Etat, par la manifestation de la vérité et le prononcé d'une peine, d'assurer la rétribution de la faute commise par l'auteur de l'infraction et le rétablissement de la paix sociale ». Dans ces conditions, il n'apparaît pas opportun de parler de « droits reconnus » à la victime, afin de ne pas ouvrir une nouvelle brèche préjudiciable dans

le procès pénal. La victime ne peut en aucun cas se voir reconnaître le droit de peser sur le choix et le prononcé de la peine. La Loi du 9 septembre 2002, comme celles du 18 mars 2003, du 9 mars 2004, du 12 décembre 2005 et 5 mars 2007 ont eu le souci de rendre le plus effectif possible l'information, l'accompagnement et la réparation de la victime, en l'associant davantage encore à toutes les phases du procès pénal, y compris lors de l'exécution des peines, au prix de son instrumentalisation parfois, à des fins d'aggravation de la situation de l'infracteur. La justice pénale ne peut répondre aux attentes des victimes (soutien psychologique, effacement de la souffrance, etc.), de manière satisfaisante, et c'est ce constat qui amène à développer d'autres solutions comme la justice restaurative ».

Les deux premiers amendements seront rejetés. Celui de Jacques MÉZARD sera adopté, après rectification : « 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 [...] ».

Concernant l'article 11, un amendement est déposé par Jean-Jacques HYEST, Philippe BAS, François-Noël BUFFET et les membres de l'UMP demandant la suppression de l'article 11. « Les auteurs de cet amendement considèrent que cet article est inutile ». Suivant l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement, le Sénat rejettera cet amendement.

2.4 - *In fine*

Le texte adopté en commission mixte paritaire (CMP), le 8 juillet 2014 aura donc retenu la version suivante :

Article 1^{er}

Au début du titre III du livre I^{er} du code pénal, avant le chapitre I^{er} de ce livre, il est inséré un article 130-1 ainsi rédigé : « *Art. 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 :
« - de sanctionner l'auteur de l'infraction ;
« - de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »

Article 11

I. - L'article 707 du code de procédure pénale est ainsi modifié ;
III. - Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.
« Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières.

Ainsi, par un retournement étrange, on est passé du concept de « vie responsable » adopté, en 2009, par la majorité de droite, contre l'avis de l'opposition de gauche, au concept de « personne responsable » adopté, en 2014, par la majorité de gauche, contre l'avis de la minorité de droite¹⁴⁸.

Paris, le 17 juillet 2014

¹⁴⁸ Lors de l'audition d'Antoine Garapon par la Commission des Lois du Sénat, le 14 mai 2014, Jean-René Lecerf déclarait ceci : « *Je souligne un point, sans acrimonie car je recherche le consensus sur ces sujets-là : le sens de la peine ne figurait pas dans le projet de loi pénitentiaire initial, il a été ajouté par la majorité sénatoriale de l'époque contre l'avis de la gauche qui y voyait un caractère moralisateur. La majorité de l'Assemblée nationale l'a rejeté, craignant une loi bavarde. Et ce n'est qu'à la CMP que le Sénat avait pu l'imposer. Or, le sens de la peine, soit la nécessité de vivre une vie responsable exempte d'infractions, est essentiel pour éclairer la politique pénale. J'espère que l'amélioration de la rédaction du texte recevra un accord unanime, cette fois ».*

Actualisation des données

17 – Condamnations prononcées en 2012 Pour crimes, délits ou contraventions de 5^{ème} classe

Référence : - « Sanctions pénales prononcées en 2012. Quelles sont les infractions sanctionnées ? A quoi condamne-t-on ? Quelles évolutions dans la façon de sanctionner ? » *in Rapport 2014 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)*, Chapitre « Réponses pénales », 2014, 27 p.

Tableau 1. - Sanctions prononcées pour crimes, délits et contraventions de 5^{ème} classe (2012)

Champ : France entière

	Ensemble		Crimes		Délits		Contraventions de 5 ^{ème} classe	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Ensemble	617 221	100,0	2 703	100,0	573 024	100,0	41 494	100,0

Détention et réclusion	1 006	0,2	1 006	37,2				
-------------------------------	--------------	------------	--------------	-------------	--	--	--	--

	Ensemble		Crimes		Délits		Contraventions de 5 ^{ème} classe	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Emprisonnement	292 399	47,4	1 655	61,2	290 744	50,7		
- Ferme	90 570		985		89 585			
- Sursis partiel	31 731		375		31 356			
Simple	4 572		86		4 486			
SME	27 159		289		26 870			
- Sursis total	170 098		295		169 803			
Simple	111 715		107		111 608			
SME	49 662		188		49 474			
SME TIG	8 721		0		8 721			

Amende	225 582	36,5	0	0,0	187 356	32,7	38 226	92,1
---------------	----------------	-------------	----------	------------	----------------	-------------	---------------	-------------

Peine dite de « substitution »	66 393	10,8	0	0,0	64 230	11,2	2 163	5,2
- Suspension de permis de conduire	17 012		0		16 182		830	
- TIG	16 460		0		15 528		932	
- Jours-amendes	24 271		0		24 271		0	
- Autres	8 650		0		8 249		401	

Mesure éducative	23 649	3,8	35	1,3	23 029	4,0	585	1,4
Sanction éducative	1 666	0,3	7	0,3	1 621	0,3	38	0,1
Dispense de peine	6 526	1,1	0	0,0	6 044	1,1	482	1,2

Sur la base des données du Secrétariat général du Ministère de la Justice et des Libertés/ SDSE

Tableau 2. – Sanctions prononcées pour crimes ou délits en 2009 : la place de la prison et des alternatives*Champ : France entière*

	Ensemble			Crimes			Délits		
		%	%	Eff.	%		Eff.	%	
Ensemble	575 727	100,0	100,0	2 703	100,0	100,0	573 024	100,0	100,0
Détention et réclusion	1 006	0,2	21 %	1 006	37,2	88 %			
Emprisonnement ferme	90 570	15,7		985	36,4		89 585	15,6	
Emprisonnement ferme sursis partiel simple	4 572	0,8		86	3,2		4 486	0,8	
Emprisonnement ferme sursis partiel SME	27 159	4,7	30 %	289	10,7	11 %	26 870	4,7	21 %
Emprisonnement sursis total simple	111 715	19,4		107	4,0		111 608	19,5	
Emprisonnement sursis total SME	49 662	8,6		188	7,0		49 474	8,6	
Emprisonnement sursis total SME-TIG	8 721	1,5	49 %	0	0,0	1 %	8 721	1,5	30 %
Autres peines	282 322	49,0		42	1,6		282 280	49,3	

Sur la base des données du Secrétariat général du Ministère de la Justice et des Libertés/ SDSE

Tableau 3. - Condamnations pour crime ou délit - peines privatives de liberté fermes ou avec sursis partiel prononcées en 2012*Champ : France entière*

Peine ferme prononcée	Effectifs	%	% cumulés
Ensemble	123 307	100,0	
Moins d'un an	94 708	76,8	76,8
Un an à moins de 3 ans	21 979	17,8	94,6
3 ans à moins de 5 ans	3 656	3,0	97,6
5 ans à moins de 10 ans	1 823	1,5	99,1
10 ans à moins de 20 ans	962	0,8	99,9
20 ans et plus	163	0,1	100,0
Perpétuité	16	0,0	100,0

Sur la base des données du Secrétariat général du Ministère de la Justice et des Libertés/ SDSE

18 - Situation de la population sous écrou et de la population détenue Au 1^{er} juin 2014

Référence : Observatoire de la privation de liberté et des mesures et sanctions appliquées dans la communauté, situation au 1^{er} juin 2014.

1 - Situation au 1^{er} juin 2014

Au 1^{er} juin 2014, le nombre de personnes sous écrou est de **80 874** (France entière) : 17 677 prévenus détenus, 50 971 condamnés détenus (soit **68 648** personnes détenues), 11 048 condamnés placés sous surveillance électronique en aménagement de peine, 538 condamnés placés sous surveillance électronique en fin de peine et 640 condamnés en placement à l'extérieur, sans hébergement pénitentiaire. Le taux de placement sous écrou est de **123 pour 100 000 habitants** et le taux de détention de **105 pour 100 000 habitants**.

Le taux de **prévenus** parmi les personnes sous écrou est de 22 %. Il est de 26 % si l'on se réfère à la population détenue.

22 % des condamnés sous écrou font l'objet d'un **aménagement** de peine, sous écrou (semi-liberté, placement sous surveillance électronique, placement à l'extérieur avec ou sans hébergement pénitentiaire). Cet indicateur ne tient pas compte des 538 condamnés placés sous surveillance électronique fixe en fin de peine (Application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009).

Les **mineurs** détenus sont au nombre de 809. 283 d'entre eux (soit 35 %) sont dans des établissements pour mineurs (EPM). Ces établissements sont sous occupés (353 places opérationnelles, soit 70 places inoccupées).

2 - Évolution au cours des 12 dernier mois

Le nombre de personnes sous écrou est pratiquement **stable** sur douze mois (716 personnes sous écrou de plus, taux d'accroissement annuel de + 0,9 %). L'effectif atteint au 1^{er} juin 2014 (80 874) est proche du record absolu du mois dernier : 81 053 au 1^{er} mai 2014).

Le taux de croissance annuel du nombre de personnes sous écrou a fortement diminué depuis janvier 2012 : 10 % au 1^{er} janvier 2012, 6,7 % au 1^{er} juillet, 4,1 % au 1^{er} janvier 2013, 3,1 % au 1^{er} juillet 2013, 1,4 au 1^{er} décembre 2013.

Après avoir augmenté : 1,4 % au 1^{er} janvier 2014, 1,5 % au 1^{er} février 2014, 1,7 % au 1^{er} mars 2014, 2,2 % au 1^{er} avril 2014, le taux revient au 1^{er} mai 2014, à sa valeur de décembre 2013 : 1,4 %. Il est de 0,9 % au 1^{er} juin 2014.

Le nombre de détenus est pratiquement **stable** (671 détenus de plus sur les 12 derniers mois, taux d'accroissement annuel de + 1,0 %). L'effectif atteint le 1^{er} juin 2014 (68 648) est proche du record absolu observé le 1^{er} avril 2014 (68 859).

Le taux de croissance annuel du nombre de détenus a fortement diminué depuis janvier 2012 : 7,0 % au 1^{er} janvier 2012, 4,1 % au 1^{er} juillet, 2,8 % au 1^{er} janvier 2013, 1,8 % au 1^{er} juillet 2013, - 0,3 % au 1^{er} novembre 2013,

Après avoir eu tendance à augmenter : 0,1 % au 1^{er} décembre 2013, 0,8 % au 1^{er} janvier 2014, 1,6 % au 1^{er} février 2014, 2,1 % au 1^{er} mars 2014, 2,0 % au 1^{er} avril 2014, le taux est de 1,2 % au 1^{er} mai 2014 et de 1,0 % au 1^{er} juin 2014.

Le nombre de mineurs détenus est **en augmentation** (31 détenus de plus sur les 12 derniers mois, taux d'accroissement annuel de + 4,0 %).

3 - Surpopulation

Au cours des 12 derniers mois, le nombre de places opérationnelles en détention est en **augmentation** passant de 57 235 à 57 740 (soit 505 places de plus en un an, taux d'accroissement annuel de + 0,9 %). Le nombre de détenus en surnombre est **14 057**. Il est **en augmentation** sur un an (13 462, il y a douze mois, soit 595 de plus, taux d'accroissement annuel de + 4,4 %). Cet indice mesure l'état de surpopulation en tenant compte de la situation de chaque établissement, de chaque quartier pour les centres pénitentiaires.

Sur la période « 2004-2014 », le maximum fut observé le 1^{er} juin 2004 avec un nombre de détenus en surnombre de **16 086** et le minimum, le 1^{er} août 2006, avec un nombre de détenus en surnombre de **7 717**.

Le nombre de détenus dormant sur un matelas posé à même le sol est de 1 024 au 1^{er} juin 2014. Ce nombre était de 442 au 1^{er} juin 2011, 623 au 1^{er} juin 2012, 990 au 1^{er} juin 2013 et donc 1024 aujourd'hui.

4 - Indicateur de la durée moyenne du placement sous écrou : en hausse continue

En 2013, on a recensé 89 290 entrées sous écrou annuelles (- 1,8 % par rapport à 2012). La durée moyenne du placement sous écrou est de 10,6 mois (+ 3,9 %) par rapport à 2012), la population moyenne sous écrou étant de 78 824 (+ 2,4 %). En résumé : la population sous écrou augmente, malgré la baisse des entrées, à cause de la hausse des durées.

Champ : France entière

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entrées sous écrou annuelles (E)	86 594	90 270	89 054	84 355	82 725	88 058	90 962	89 290
Population moyenne sous écrou (P) (i)	59 938	63 268	66 716	67 362	67 317	71 755	76 962	78 824
Durée moyenne sous écrou (d, en mois) (ii)	8,3 m	8,4 m	9,0 m	9,6 m	9,8 m	9,8 m	10,2 m	10,6 m

(i) Moyenne sur les effectifs au 1^{er} jour de chaque mois

(ii) Cet indicateur du temps moyen passé sous écrou (d) est calculé à partir de la formule $P = E \times d$ (où P est l'effectif moyen au cours de l'année et E le nombre de mises sous écrou dans l'année, formule qui repose sur l'hypothèse de stationnarité (mises sous écrou annuelles constantes, calendriers des sorties identiques pour toutes les cohortes d'écroués).

5 – Indicateur estimée de la durée moyenne de détention : en hausse continue

En 2013, on peut estimer à 66 143 le nombre d'entrées en détention (- 1,2 % par rapport à 2012). La durée moyenne de détention est de 12,2 mois (+ 1,7 %) par rapport à 2012), la population moyenne en détention étant de 67 421 (+ 0,9 %). En résumé : la population détenue augmente, malgré la baisse des entrées, à cause de la hausse des durées.

Champ : France entière

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entrées en détention (approximation)	81 032	82 370	77 795	70 361	66 928	67 976	66 966	66 143
Population moyenne détenue (i)	58 349	60 711	63 157	62 592	61 374	63 767	66 787	67 421
Estimation de la durée moyenne de détention (iii)	8,6 m	8,8 m	9,7 m	10,7 m	11,2 m	11,3 m	12,0 m	12,2 m

(i) Moyenne sur les effectifs au 1^{er} jour de chaque mois

(ii) Indicateur (d) calculé à partir de la formule $P = E \times d$ (où P est l'effectif moyen au cours de l'année et E le nombre d'entrées en détention dans l'année)

6 - Pour mémoire : au 1^{er} janvier 2014, 252 000 personnes sont placées sous main de justice

Au 1^{er} janvier 2014, le nombre de personnes placées sous main de justice recensées par l'administration pénitentiaire est de 251 991 contre 251 998 il y un an. Cette population est constituée de 67 075 personnes détenues (+ 0,8 % par rapport à au 1/1/2013), 10 808 personnes sous écrou mais non détenues (+ 5,7 % par rapport à au 1/1/2013) et 174 108 sans écrou (- 0,7 % par rapport à au 1/1/2013).

La population détenue comprend 25 % de prévenus ; les personnes sous écrou mais non détenues sont exclusivement des condamnés (pour l'essentiel sous surveillance électronique) ; la population des personnes placées sous main de justice hors écrou comprend 97 % de condamnés (condamnés au sursis avec mise à l'épreuve et/ou au travail d'intérêt général, condamnés en libération conditionnelle...).

Près des 3/4 des condamnés suivis par l'administration pénitentiaires le sont en milieu ouvert (dans la communauté) et 1/4 en détention.

a. - Effectifs Champ : France entière

	Ensemble	Prévenus	Condamnés
Ensemble	251 991	21 497	230 494
Hors les murs sans écrou	174 108	4 875	169 233
Hors les murs sous écrou	10 808	0	10 808
En détention	67 075	16 622	50 453

b. - Pourcentages en lignes

	Ensemble	Prévenus	Condamnés
Ensemble	100,0	8,5	91,5
Hors les murs sans écrou	100,0	2,8	97,2
Hors les murs sous écrou	100,0	0,0	100,0
En détention	100,0	24,8	75,2

c. - Pourcentages en colonnes

	Ensemble	Prévenus	Condamnés
Ensemble	100,0	100,0	100,0
Hors les murs sans écrou	69,1	22,7	73,4
Hors les murs sous écrou	4,3	0,0	4,7
En détention	26,6	77,3	21,9

En 2013, on a recensé 102 809 prises en charge - hors écrou - par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (- 6,4 % par rapport à 2012). La durée moyenne de prise en charge est de 20 mois (+ 5,3 % par rapport à 2012), la population moyenne prise en charge étant de 174 654 (+ 0,3 %). En résumé : la stabilité de la population prise en charge résulte d'une baisse des entrées qui s'accompagne d'une hausse des durées de prise en charge.

Champ : France entière

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prises en charge	100 289	105 011	105 764	104 821	109 870	102 809	...
Personnes prises en charge au 1 ^{er} janvier	148 077	159 232	168 671	173 022	173 063	175 200	...
Nb moyen de personnes prises en charge	153 654	163 951	170 846	173 042	174 131	174 654	174 108
Indicateur de la durée moyenne de prise en charge	18 mois	19 mois	19 mois	20 mois	19 mois	20 mois	...

19 - Etat de la surpopulation carcérale au 1^{er} juin 2014 (France entière) par type d'établissement - ou de quartier

Référence : Observatoire de la privation de liberté et des mesures et sanctions appliquées dans la communauté, situation au 1^{er} juin 2014.

Surpopulation apparente = Nb de détenus – Nb de places opérationnelles

Nb de détenus en surnombre = Nb de détenus – [Nb de places opérationnelles – Nb de places inoccupées] = Nb de détenus – Nb de places opérationnelles + Nb de places inoccupées = [Nb de détenus – Nb de places opérationnelles] + Nb de places inoccupées = Surpopulation apparente + Nb de places inoccupées.

D'où : Nb de détenus en surnombre = Surpopulation apparente + Nb de places inoccupées.

France entière

	Ensemble	Maisons d'arrêt (i)	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	57 740	33 980	23 760
Détenus	68 648	46 981	21 667
Surpopulation apparente	10 908	13 001	- 2 093
Places inoccupées	3 149	627	2 522
Détenus en surnombre	14 057	13 628	429
% de détenus en surnombre / places	24 %	40 %	1,8 %

(i) et CSL non autonomes

Métropole

	Ensemble	Maisons d'arrêt (i)	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	53 963	31 940	22 023
Détenus	64 059	44 362	19 697
Surpopulation apparente	10 096	12 422	- 2 326
Places inoccupées	2 985	512	2 473
Détenus en surnombre	13 081	12 934	147
% de détenus en surnombre / places	24 %	40 %	0,7 %

(i) et CSL non autonomes

Outre-mer

	Ensemble	Maisons d'arrêt	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	3 777	2 040	1 737
Détenus	4 589	2 619	1 970
Surpopulation apparente	812	579	233
Places inoccupées	164	115	49
Détenus en surnombre	976	694	282
% de détenus en surnombre / places	26 %	34 %	16 %

Sur la base des données fournies par l'administration pénitentiaire

20 – Evolution de la population sous écrou (2007-2014)

Référence : Observatoire de la privation de liberté et des mesures et sanctions appliquées dans la communauté, situation au 1^{er} juin 2014.

Champ : France entière

Taux d'accroissement annuel calculé au 1^{er} jour de chaque mois

2007

Ecroués	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2006	59 522	60 634	60 667	61 107	60 758	61 099
2007	60 403	61 525	62 204	63 290	63 365	63 598
2007/ 2006	1,5 %	1,5 %	2,5 %	3,6 %	4,3 %	4,1 %

Ecroués	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2006	61 413	58 492	57 235	57 876	59 441	61 030
2007	64 616	64 069	63 129	63 500	64 475	65 046
2007/ 2006	5,2 %	9,5 %	10 %	9,7 %	8,5 %	6,6 %

2008

Ecroués	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2007	60 403	61 525	62 204	63 290	63 365	63 598
2008	64 003	65 200	65 842	66 720	67 338	67 611
2008/ 2007	6,0 %	6,0 %	5,8 %	5,4 %	6,3 %	6,3 %

Ecroués	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2007	64 616	64 069	63 129	63 500	64 475	65 046
2008	68 151	67 565	66 211	66 712	67 545	67 695
2008/ 2007	5,5 %	5,5 %	4,9 %	5,1 %	4,8 %	4,1 %

2009

Ecroués	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2008	64 003	65 200	65 842	66 720	67 338	67 611
2009	66 178	66 980	67 253	68 244	68 555	68 344
2009/ 2008	3,9 %	2,7 %	2,1 %	2,3 %	1,8 %	1,1 %

Ecroués	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2008	68 151	67 565	66 211	66 712	67 545	67 695
2009	68 518	67 494	66 240	66 307	66 855	67 393
2009/ 2008	0,5 %	- 0,1 %	0,0 %	- 0,6 %	- 1,0 %	- 0,4 %

2010

Ecroués	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2009	66 178	66 980	67 253	68 244	68 555	68 344
2010	66 089	66 710	66 901	67 757	67 851	67 981
2010/ 2009	- 0,1 %	- 0,4 %	- 0,5 %	- 0,7 %	- 1,0 %	- 0,5 %

Ecroués	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2009	68 518	67 494	66 240	66 307	66 855	67 393
2010	68 659	67 262	66 629	66 925	67 165	67 878
2010/ 2009	+ 0,2 %	- 0,3 %	+ 0,6 %	+ 0,9 %	+ 0,5 %	+ 0,7 %

2011

Ecroués	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2010	66 089	66 710	66 901	67 757	67 851	67 981
2011	66 975	68 864	70 198	71 913	72 575	73 277
2011/ 2010	+ 1,3 %	+ 3,2 %	+ 4,9 %	+ 6,1 %	+ 7,0 %	+ 7,8 %

Ecroués	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2010	68 659	67 262	66 629	66 925	67 165	67 878
2011	73 320	72 613	71 742	72 326	73 149	74 108
2011/ 2010	+ 6,8 %	+ 8,0 %	+ 7,7 %	+ 8,1 %	+ 8,9 %	+ 9,2 %

2012

Ecroués	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2011	66 975	68 864	70 198	71 913	72 575	73 277
2012	73 780	75 222	76 428	77 588	77 752	77 674
2012/ 2011	+ 10,2 %	+ 9,2 %	+ 8,9 %	7,9 %	7,1 %	6,0 %

Ecroués	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2011	73 320	72 613	71 742	72 326	73 149	74 108
2012	78 262	77 485	76 074	76 407	77 282	78 082
2012/ 2011	6,7 %	6,7 %	6,0 %	5,6 %	5,6 %	5,4 %

2013

Ecroués	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2012	73 780	75 222	76 428	77 588	77 752	77 674
2013	76 798	77 540	78 208	78 997	79 912	80 158
2013/ 2012	4,1 %	3,1 %	2,3 %	1,8 %	2,8 %	3,2 %

Ecroués	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2012	78 262	77 485	76 074	76 407	77 282	78 082
2013	80 700	79 767	78 314	78 363	78 252	78 884
2013/ 2012	3,1 %	2,9 %	2,9 %	2,6 %	1,3 %	1,0 %

2014

Ecroués	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2013	76 798	77 540	78 208	78 997	79 912	80 158
2014	77 883	78 737	79 521	80 740	81 053	80 874
2014/ 2013	1,4 %	1,5 %	1,7 %	2,2 %	1,4 %	0,9 %

Ecroués	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2013	80 700	79 767	78 314	78 363	78 252	78 884
2014	<i>n.d.</i>					
2014/ 2013	<i>n.d.</i>					

n.d. non disponible

Sur la base des données fournies par l'administration pénitentiaire

21 – Evolution de la population détenue (2007-2014)

Référence : Observatoire de la privation de liberté et des mesures et sanctions appliquées dans la communauté, situation au 1^{er} juin 2014.

Champ : France entière

Référence à indiquer : OPALE. 5-2

Taux d'accroissement annuel calculé au 1^{er} jour de chaque mois

2007

Détenus	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2006	58 344	59 248	59 167	59 453	59 035	59 303
2007	58 402	59 288	59 892	60 771	60 698	60 870
2007/ 2006	0,1 %	0,0 %	1,2 %	2,2 %	2,8 %	2,6 %

Détenus	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2006	59 488	56 806	55 754	56 311	57 612	59 015
2007	61 810	61 289	60 677	61 063	61 763	62 009
2007/ 2006	3,9 %	7,9 %	8,8 %	8,4 %	7,2 %	5,1 %

2008

Détenus	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2007	58 402	59 288	59 892	60 771	60 698	60 870
2008	61 076	62 094	62 586	63 211	63 645	63 838
2008/ 2007	4,6 %	4,7 %	4,5 %	4,0 %	4,9 %	4,9 %

Détenus	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2007	61 810	61 289	60 677	61 063	61 763	62 009
2008	64 250	63 783	62 843	63 185	63 750	63 619
2008/ 2007	3,9 %	4,0 %	3,6 %	3,5 %	3,2 %	2,6 %

2009

Détenus	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2008	61 076	62 094	62 586	63 211	63 645	63 838
2009	62 252	62 744	62 700	63 351	63 397	63 277
2009/ 2008	1,9 %	1,0 %	0,2 %	0,2 %	- 0,4 %	- 0,9 %

Détenus	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2008	64 250	63 783	62 843	63 185	63 750	63 619
2009	63 189	62 420	61 787	61 781	62 073	62 181
2009/ 2008	- 1,7 %	- 2,0 %	- 2,2 %	- 2,2 %	- 2,6 %	- 2,3 %

2010

Détenus	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2009	62 252	62 744	62 700	63 351	63 397	63 277
2010	60 978	61 363	61 353	61 706	61 604	61 656
2010/ 2009	- 2,0 %	- 2,2 %	- 2,1 %	- 2,6 %	- 2,8 %	- 2,6 %

Détenus	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2009	63 189	62 420	61 787	61 781	62 073	62 181
2010	62 113	60 881	60 789	61 142	61 428	61 473
2010/ 2009	- 1,7 %	- 2,5 %	- 1,6 %	- 1,0 %	- 1,0 %	- 1,1 %

2011

Détenus	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2010	60 978	61 363	61 353	61 706	61 604	61 656
2011	60 544	61 771	62 685	64 148	64 584	64 971
2011/ 2010	- 0,7 %	+ 0,7 %	+ 2,2 %	+ 4,0 %	+ 4,8 %	+ 5,4 %

Détenus	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2010	62 113	60 881	60 789	61 142	61 428	61 473
2011	64 726	64 052	63 602	64 147	64 711	65 262
2011/ 2010	+ 4,4 %	+ 5,2 %	+ 4,6 %	+ 4,9 %	+ 5,3 %	6,2 %

2012

Détenus	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2011	60 544	61 771	62 685	64 148	64 584	64 971
2012	64 787	65 699	66 445	67 161	67 073	66 915
2012 / 2011	+ 7,0 %	+ 6,4 %	+ 6,0 %	+ 4,7 %	+ 3,9 %	3,0 %

Détenus	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2011	64 726	64 052	63 602	64 147	64 711	65 262
2012	67 373	66 748	66 126	66 704	67 225	67 674
2012 / 2011	4,1 %	4,2 %	4,0 %	4,0 %	3,9 %	3,7 %

2013

Détenus	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2012	64 787	65 699	66 445	67 161	67 073	66 915
2013	66 572	66 746	66 995	67 493	67 839	67 977
2013 / 2012	2,8 %	1,6 %	0,8 %	0,5 %	1,1 %	1,6 %

Détenus	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2012	67 373	66 748	66 126	66 704	67 225	67 674
2013	68 569	67 683	67 088	67 310	67 050	67 738
2013 / 2012	1,8 %	1,4 %	1,5 %	0,9 %	- 0,3 %	+ 0,1 %

2014

Détenus	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6
2013	66 572	66 746	66 995	67 493	67 839	67 977
2014	67 075	67 820	68 420	68 859	68 645	68 648
2014 / 2013	+ 0,8 %	1,6 %	2,1 %	2,0 %	1,2 %	1,0 %

Détenus	1.7	1.8	1.9	1.10	1.11	1.12
2013	68 569	67 683	67 088	67 310	67 050	67 738
2014	68 295					
2014 / 2013	- 0,4 %					

Sur la base des données fournies par l'administration pénitentiaire

2 – Evolution du nombre de détenus en surnombre (2007-2014)

Référence : Observatoire de la privation de liberté et des mesures et sanctions appliquées dans la communauté, situation au 1^{er} juin 2014.

Champ : France entière

Référence à indiquer : OPALE. 11

C'est seulement depuis le 1^{er} mars 2004 que l'administration pénitentiaire distingue, dans la statistique mensuelle, les personnes écrouées détenues des personnes écrouées non détenues (condamnés placés sous surveillance électronique ou placés à l'extérieur sans hébergement pénitentiaire).

2004

	1/1/04	1/2/04	1/3/04	1/4/04	1/5/04	1/6/04
Places opérationnelles	48 437	48 572	48 572	49 156
Détenus	61 032	62 569	62 902	63 448
Surpopulation apparente	12 595	13 997	14 330	14 292
Places inoccupées	1 789	1 607	1 410	17 94
Détenus en surnombre	14 384	15 604	15 740	16 086

	1/7/04	1/8/04	1/9/04	1/10/04	1/11/04	1/12/04
Places opérationnelles	49 595	49 595	49 595	49 595	49 595	49 601
Détenus	63 652	58 308	56 271	56 620	57 950	58 989
Surpopulation apparente	14 057	8 713	6 676	7 025	8 355	9 388
Places inoccupées	1 432	...	2 135	...	...	...
Détenus en surnombre	15 489	...	8 811	...	...	...

2005

	1/1/05	1/2/05	1/3/05	1/4/05	1/5/05	1/6/05
Places opérationnelles	50 094	50 672	50 672	50 608	51 312	51 312
Détenus	58 231	58 275	58 652	59 372	59 786	59 563
Surpopulation apparente	8 137	7 603	7 980	8 764	8 474	8 251
Places inoccupées	...	...	...	...	...	...
Détenus en surnombre	...	...	...	...	...	...

	1/7/05	1/8/05	1/9/05	1/10/05	1/11/05	1/12/05
Places opérationnelles	51 129	51 129	51 129	51 144	51 195	51 195
Détenus	60 925	58 033	56 595	57 163	58 082	59 241
Surpopulation apparente	9 796	6 904	5 466	6 019	6 887	8 046
Places inoccupées	...	...	2 363	...	...	...
Détenus en surnombre	...	...	7 829	...	...	...

Année 2006

nombre moyen de détenus en surnombre : 9 512

	1/1/06	1/2/06	1/3/06	1/4/06	1/5/06	1/6/06
Places opérationnelles	51 252	51 142	51 142	50 395	50 396	50 302
Détenus	58 344	59 248	59 167	59 456	59 035	59 303
Surpopulation apparente	7 092	8 106	8 025	9 061	8 639	9 001
Places inoccupées	1 994	1 584	1 736	1 574	1 518	1 463
Détenus en surnombre	9 086	9 600	9 761	10 635	10 157	10 464

	1/7/06	1/8/06	1/9/06	1/10/06	1/11/06	1/12/06
Places opérationnelles	50 332	50 354	50 273	50 419	50 404	50 516
Détenus	59 488	56 806	55 754	56 311	57 612	59 015
Surpopulation apparente	9 156	6 452	5 481	5 892	7 208	8 499
Places inoccupées	1 477	1 991	2 236	2 253	2 018	1 777
Détenus en surnombre	10 633	8 443	7 717	8 145	9 226	10 276

Année 2007**nombre moyen de détenus en surnombre : 11 617**

	1/1/07	1/2/07	1/3/07	1/4/07	1/5/07	1/6/07
Places opérationnelles	50 588	50 588	50 393	50 300	50 207	50 329
Détenus	58 402	59 288	59 892	60 771	60 698	60 870
Surpopulation apparente	7 814	8 700	9 499	10 471	10 491	10 541
Places inoccupées	1 966	1 713	1 548	1 118	1 243	1 275
Détenus en surnombre	9 780	10 413	11 047	11 589	11 734	11 816

	1/7/07	1/8/07	1/9/07	1/10/07	1/11/07	1/12/07
Places opérationnelles	50 557	50 637	50 731	50 714	50 727	50 705
Détenus	61 810	61 289	60 677	61 063	61 763	62 009
Surpopulation apparente	11 253	10 652	9 946	10 349	11 036	11 304
Places inoccupées	1 342	1 351	1 645	1 564	1 277	1 301
Détenus en surnombre	12 595	12 003	11 591	11 913	12 313	12 605

Année 2008**nombre moyen de détenus en surnombre : 13 604**

	1/1/08	1/2/08	1/3/08	1/4/08	1/5/08	1/6/08
Places opérationnelles	50 693	50 713	50 737	50 631	50 746	50 807
Détenus	61 076	62 094	62 586	63 211	63 645	63 838
Surpopulation apparente	10 383	11 381	11 849	12 580	12 899	13 031
Places inoccupées	1 565	1 432	1 147	1 289	1 225	1 206
Détenus en surnombre	11 948	12 813	12 996	13 869	14 124	14 237

	1/7/08	1/8/08	1/9/08	1/10/08	1/11/08	1/12/08
Places opérationnelles	50 806	50 835	50 881	50 936	50 989	50 963
Détenus	64 250	63 783	62 843	63 185	63 750	63 619
Surpopulation apparente	13 444	12 948	11 962	12 249	12 761	12 656
Places inoccupées	1 145	1 121	1 150	1 265	1 261	1 301
Détenus en surnombre	14 589	14 069	13 112	13 514	14 022	13 957

Année 2009**nombre moyen de détenus en surnombre : 11 934**

	1/1/09	1/2/09	1/3/09	1/4/09	1/5/09	1/6/09
Places opérationnelles	51 997	52 589	52 535	52 741	52 544	53 024
Détenus	62 252	62 744	62 700	63 351	63 397	63 277
Surpopulation apparente	10 255	10 155	10 165	10 161	10 853	10 253
Places inoccupées	2 414	2 499	2 578	2 488	2 150	2 258
Détenus en surnombre	12 669	12 654	12 743	13 098	13 003	12 511

	1/7/09	1/8/09	1/9/09	1/10/09	1/11/09	1/12/09
Places opérationnelles	53 441	53 323	53 351	53 764	54 285	54 974
Détenus	63 189	62 420	61 787	61 781	62 073	62 181
Surpopulation apparente	9 748	9 097	8 436	8 017	7 788	7 207
Places inoccupées	2 397	2 314	1 999	2 761	3 141	3 621
Détenus en surnombre	12 145	11 411	10 435	10 778	10 929	10 828

Année 2010**nombre moyen de détenus en surnombre : 9 280**

	1/1/10	1/2/10	1/3/10	1/4/10	1/5/10	1/6/10
Places opérationnelles	54 988	55 293	55 932	56 324	56 779	56 793
Détenus	60 978	61 363	61 353	61 706	61 604	61 656
Surpopulation apparente	5 990	6 070	5 421	5 382	4 825	4 863
Places inoccupées	3 663	3 504	3 984	3 913	4 668	4 584
Détenus en surnombre	9 653	9 574	9 405	9 295	9 493	9 447

	1/7/10	1/8/10	1/9/10	1/10/10	1/11/10	1/12/10
Places opérationnelles	56 419	56 428	56 428	56 426	56 455	56 463
Détenus	62 113	60 881	60 789	61 142	61 428	61 473
Surpopulation apparente	5 694	4 453	4 361	4 716	4 973	5 010
Places inoccupées	4 153	4 378	4 336	4 236	4 132	4 002
Détenus en surnombre	9 847	8 831	8 697	8 952	9 105	9 012

Année 2011**nombre moyen de détenus en surnombre : 10 640**

	1/1/11	1/2/11	1/3/11	1/4/11	1/5/11	1/6/11
Places opérationnelles	56 358	56 454	56 518	56 150	56 150	56 109
Détenus	60 544	61 771	62 685	64 148	64 584	64 971
Surpopulation apparente	4 186	5 317	6 167	7 998	8 434	8 862
Places inoccupées	4 713	3 882	3 897	3 186	2 824	2 691
Détenus en surnombre	8 899	9 199	10 064	11 184	11 258	11 553

	1/7/11	1/8/11	1/9/11	1/10/11	1/11/11	1/12/11
Places opérationnelles	56 081	56 506	56 556	56 562	57 268	57 255
Détenus	64 726	64 052	63 602	64 147	64 711	65 262
Surpopulation apparente	8 645	7 546	7 046	7 585	7 443	8 007
Places inoccupées	2 540	3 238	2 804	3 211	3 839	3 584
Détenus en surnombre	11 185	10 784	9 850	10 796	11 282	11 591

Année 2012**nombre moyen de détenus en surnombre : 12 340**

	1/1/12	1/2/12	1/3/12	1/4/12	1/5/12	1/6/12
Places opérationnelles	57 236	57 213	57 213	57 243	57 170	57 127
Détenus	64 787	65 699	66 445	67 161	67 073	66 915
Surpopulation apparente	7 551	8 486	9 232	9 918	9 903	9 788
Places inoccupées	3 700	3 219	3 146	2 767	2 697	2 742
Détenus en surnombre	11 251	11 705	12 378	12 685	12 600	12 530

	1/7/12	1/8/12	1/9/12	1/10/12	1/11/12	1/12/12
Places opérationnelles	57 408	57 405	57 385	56 991	56 933	56 953
Détenus	67 373	66 748	66 126	66 704	67 225	67 674
Surpopulation apparente	9 965	9 343	8 741	9 713	10 292	10 721
Places inoccupées	2 895	2 887	2 940	2 652	2 397	2 286
Détenus en surnombre	12 950	12 230	11 681	12 365	12 689	13 007

Année 2013**nombre moyen de détenus en surnombre : 12 910**

	1/1/13	1/2/13	1/3/13	1/4/13	1/5/13	1/6/13
Places opérationnelles	56 992	57 030	56 920	56 975	57 235	57 325
Détenus	66 572	66 746	66 995	67 493	67 839	67 977
Surpopulation apparente	9 580	9 716	10 705	10 518	10 614	10 652
Places inoccupées	2 614	2 634	2 541	25 97	2 530	2 810
Détenus en surnombre	12 194	12 350	12 616	13 115	13 134	13 462

	1/7/13	1/8/13	1/9/13	1/10/13	1/11/13	1/12/13
Places opérationnelles	57 320	57 238	57 473	57 435	57 390	57 447
Détenus	68 569	67 683	67 088	67 310	67 050	67 738
Surpopulation apparente	11 249	10 445	9 615	9 875	9 660	10 291
Places inoccupées	2 618	2 636	2 879	3 012	2 902	2 854
Détenus en surnombre	13 867	13 081	12 494	12 887	12 562	13 145

Année 2014**nombre moyen de détenus en surnombre : *******

	1/1/14	1/2/14	1/3/14	1/4/14	1/5/14	1/6/14
Places opérationnelles	57 516	57 490	57 552	57 680	57 631	57 740
Détenus	67 075	67 820	68 420	68 859	68 645	68 648
Surpopulation apparente	9 559	10 330	10 868	11 179	11 014	10 908
Places inoccupées	3 060	3 006	2 959	2 962	2 806	3 149
Détenus en surnombre	12 619	13 336	13 827	14 141	13 820	14 057

	1/7/14	1/8/14	1/9/14	1/10/14	1/11/14	1/12/14
Places opérationnelles	57 712					
Détenus	68 295					
Surpopulation apparente	10 583					
Places inoccupées	n.d.					
Détenus en surnombre	n.d.					

n.d. non disponible

Sur la base des données fournies par l'administration pénitentiaire