

A photograph of a man in a suit and glasses speaking into a microphone. He is standing on the right side of the frame. In the foreground and background, there is an audience of people sitting in rows, looking towards the speaker. The image has a warm, sepia-toned color palette. The text "LE TEMPS ET LES LIEUX" is overlaid in the lower-middle part of the image.

LE TEMPS ET LES LIEUX

# 1

PROPOS LIMINAIRES

## *L'ambivalence des relations entre les démocraties et leurs prisons saisie à travers une analyse de l'évolution de l'édification des établissements pénitentiaires français*



**Philippe Combessie,**  
*professeur des Universités, université Paris Ouest -  
Nanterre - La Défense*

L'ambivalence des relations entre les démocraties et leurs prisons se manifeste de plusieurs façons. L'une des plus symptomatiques est qu'elles sont l'objet de projections d'images aussi caricaturales que diamétralement opposées : « palace 4 étoiles » pour certains, « cul de basse fosse » pour d'autres. Cela ne facilite pas une approche objective et sérieuse des multiples questions que pose l'enfermement carcéral. C'est la raison pour laquelle les réalités de la vie quotidienne, tant pour les personnes incarcérées que pour celles que la société charge de s'en occuper, demeurent méconnues, voire occultées – comme le sont souvent, et c'est symptomatique, les bâtiments pénitentiaires eux-mêmes.

On présente ici cette ambivalence à travers l'analyse socio-anthropologique de l'évolution de l'emplacement ainsi que des pratiques et procédures d'édification des établissements pénitentiaires français. Les dynamiques à l'œuvre peuvent paraître contradictoires ; pour les comprendre de façon globale, un éclairage historique s'impose.

### **Un projet à double filiation : humanisme et christianisme**

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les projets d'enfermement pénitentiaire furent le fruit d'une double filiation. Baignés par l'esprit des Lumières – héritier de l'école de pensée « humaniste » qui confère à l'Homme une place centrale dans la société – ils furent également imprégnés d'une perspective chrétienne de rédemption par le rachat des péchés.

Ces deux dynamiques, l'une naissante, l'autre ancienne, ont contribué, il y a deux siècles et demi, à l'invention d'un traitement qui permette aux personnes considérées comme délinquantes ou criminelles de trouver, à leur sortie, une place digne dans la société. Il s'agissait, nous dit Françoise Digneffe, d'un « *moment privilégié où existait un véritable souci pour le condamné* » [Debuyst et al., 2008, tome I : 184].

## Prison des villes ou prison des champs ? Ateliers collectifs ou isolement total ?

Certains humanistes imaginèrent alors des prisons en pleine ville, au cœur de la cité ; ainsi le panoptique, forme d'utopie carcérale<sup>1</sup>, développé par Jeremy Bentham [1787], devait-il être régulièrement visité par des citoyens de passage qui formeraient, disait-il, « *un grand comité public du tribunal mondial* »<sup>2</sup>.

À l'inverse, dans une perspective d'expiation, voire de punition, souvent développée par les mouvements fondamentalistes chrétiens, on a aussi envisagé des lieux de réclusion isolés, en pleine campagne, à distance des fureurs de la ville, un peu comme l'étaient certains monastères, établissements religieux dont la division architecturale en cellules a servi de modèle à nombre de bâtiments pénitentiaires<sup>3</sup>. C'est ainsi que les autorités *Quakers* de Pennsylvanie développèrent un régime d'enfermement qu'on a appelé *philadelphien*, basé sur l'isolement total et continu des reclus, modèle qui s'opposait à celui des établissements de New-York (notamment la prison dite d'Auburn<sup>4</sup>, puis celle de Sing-Sing) où les détenus, isolés pendant la nuit, étaient le jour regroupés dans de grands ateliers [Beaumont & Tocqueville, 1845].

Entre ces deux modèles, l'isolement absolu d'un côté, le travail collectif en ateliers de l'autre, une controverse internationale se développa autour des moyens les mieux adaptés pour permettre la réhabilitation des condamnés. De part et d'autre, les arguments étaient armés par des considérations à la fois philosophiques et théologiques, mais un point les réunissait : toutes les prisons doivent permettre aux détenus de préparer une bonne intégration sociale à leur sortie.

## Des usages divers... et des contraintes budgétaires

Dès son entrée en service, la prison se vit attribuer des objectifs parfois très différents, souvent liés aux intérêts politiques du moment. La variété des missions qui lui furent

1. Si le panoptique de Bentham peut être considéré comme une utopie, les prisons constituent des « hétérotopies » nous dit Michel Foucault (1967), des « *sortes d'utopies effectivement réalisées* ». Les bâtiments pénitentiaires constituent, précise-t-il, des hétérotopies « *de déviation* » où l'on enferme « *les individus dont le comportement est déviant par rapport à la moyenne ou à la norme exigée* ».

2. « *The doors of all public establishments ought to be thrown wide open to the body of the curious at large – the great open committee of the tribunal of the world.* » (letter VI, p. 12).

3. Le premier lieu d'enfermement pénitentiaire divisé en cellules fut la maison de correction pour jeunes édifiée en 1703 dans le complexe hospitalier San Michele à Rome (Italie), œuvre de l'architecte Carlo Fontana. L'établissement a servi comme prison pour mineurs jusqu'en 1972.

4. On a parlé alors d'un régime « *auburnien* » qui s'opposait au régime « *philadelphien* » (aussi dénommé « *pennsylvanien* »).

confiées tient à la grande souplesse de son fonctionnement<sup>5</sup> et surtout à la méconnaissance de ses effets<sup>6</sup>.

En France, à l'époque napoléonienne, les prisons – souvent des bâtiments ecclésiastiques ou aristocratiques réquisitionnés lors de la Révolution – servirent d'appui aux autorités militaires : on y enferma les insoumis de la « Grande Armée », il s'agissait de maintenir la troupe sous pression.

Quels que soient les motifs d'incarcération, l'éventualité d'un encellulement individuel se heurta longtemps à des considérations budgétaires. Dans une circulaire du 17 août 1853, Victor de Persigny, ministre de l'Intérieur, recommandait aux départements de cesser la construction des prisons cellulaires. Il fallait faire à moindre coût.

Malgré les efforts de ceux qu'on appelait alors des philanthropes et de quelques spécialistes engagés dans des projets de réforme comme Charles Lucas<sup>7</sup>, les trois premiers quarts du XIX<sup>e</sup> siècle peuvent être considérés comme une période sombre de l'histoire pénitentiaire française pour ce qui concerne les conditions de vie et de travail, tant des détenus que du personnel pénitentiaire. L'historien Jacques-Guy Petit [1991] parle de *peines obscures*.

## Évolution du positionnement au sein du *continuum* des sanctions

Dès son avènement, la Troisième République est marquée par un vaste chantier de rationalisation de l'administration et de l'exécution des mesures et sanctions pénales. Le sénateur René Béranger est porteur de plusieurs projets de loi, dont celui qui organise, le 27 mai 1885, d'un côté la « relégation des récidivistes »<sup>8</sup>, de l'autre la « libération conditionnelle »<sup>9</sup>. Il est aussi le promoteur de la loi du 26 mars 1891 qui institue la possibilité de prononcer une sanction « avec sursis ».

L'enfermement carcéral se trouva alors au milieu d'un *continuum* de sanctions, comme encadré par des modalités de traitements plus douces et moins visibles d'un côté, et par d'autres châtiments plus sévères et plus manifestes de l'autre – rappelons qu'à l'époque<sup>10</sup>, c'est en place publique et après des roulements de tambour que les têtes guillotiné roulaient dans la sciure.

5. On transforme en quelques semaines n'importe quel bâtiment en prison, et, surtout, il suffit de quelques minutes pour fermer et ouvrir une porte.

6. Son caractère potentiellement criminogène est régulièrement dénoncé, mais les études rigoureuses sont rares, la diffusion des résultats est limitée, comme si le corps social estimait que la mise en œuvre d'une politique pénale était d'autant plus efficace que ses effets demeuraient méconnus.

7. Il était l'un des initiateurs de l'envoi des détenus mineurs dans des colonies agricoles ; la nature et le travail de la terre rédemptrice remplaçaient le silence des cellules.

8. Il s'agissait d'une déportation sans retour, vers un des bagnes que la France avait établis dans ses territoires outre-mer.

9. Possibilité offerte à certains détenus de quitter la prison avant la fin de leur peine, si leur comportement est jugé prometteur – les heureux bénéficiaires sont toujours sous la menace d'y retourner immédiatement s'ils commettent un faux pas à l'extérieur.

10. En France, jusqu'au 17 juin 1939 avec l'exécution du condamné Eugène Weidmann qui avait fait l'objet d'un traitement médiatique important (de nombreux articles, photos et même un film), ces supplices étaient publics.

De 1870 à 1940, la tendance est à la diminution du nombre de détenus <sup>11</sup>, et de nombreuses prisons disparaissent. Les deux plus célèbres sont la maison centrale de Thouars, établie en 1872 dans le château des ducs de la Trémoille, qui avait accueilli des détenus provenant des zones de combat en 1915 et qui cessa d'être une prison dès 1925, ainsi que la maison centrale pour femmes de Montpellier, désaffectée en 1934 (les 129 détenues qui y restaient ont été transférées à Rennes). La baisse des effectifs s'accompagnait d'une fermeture de petits établissements au profit de la construction de bâtiments de plus grande dimension, comme la prison des Baumettes, à Marseille, qui a accueilli ses premiers détenus en 1938. On comptait encore 368 maisons d'arrêt <sup>12</sup> en 1914, plus que 176 en 1939 <sup>13</sup>.

Pendant l'occupation nazie, certains établissements ont servi à enfermer ceux que les pouvoirs de l'époque dénommaient des « terroristes », rétrospectivement qualifiés de « résistants » ; leur présence a contribué à ennoblir les bâtiments qui les avaient hébergés, au sein desquels certains avaient alors organisé des réseaux, des sabotages ou autres actions de résistance. À la Libération, différents groupes locaux se sont constitués en comités d'épuration, et les établissements pénitentiaires, en particulier les maisons d'arrêt qui restaient encore sous responsabilité des départements <sup>14</sup>, ont alors enfermé des personnes convaincues de « collaboration » avec l'occupant.

La Seconde Guerre mondiale a correspondu aussi à la disparition de la déportation à Cayenne – décidée peu avant (1938), effective et définitive peu après (1953). Dans ce nouveau *continuum* de sanctions, la prison est donc devenue relativement plus sévère. Ce phénomène passa alors pratiquement inaperçu, il fut masqué par deux éléments conjoncturels : les troubles politiques et la mise en place d'une vaste réforme pénitentiaire. Aux difficultés sus-évoquées liées aux pratiques d'épuration ont en effet succédé d'autres troubles : l'Indochine et l'Algérie réclamaient leur indépendance. Les prisons connurent alors un surcroît d'activité qui prit tant d'ampleur qu'on créa même un statut spécial pour les détenus « de catégorie A » <sup>15</sup>, incarcérés pour des faits en relation avec la guerre d'Algérie. Le second élément conjoncturel à prendre en compte est l'importante réforme pénitentiaire qui officialisait et généralisait la mise en place d'un régime dit « progressif » <sup>16</sup>, impulsée notamment par d'anciens résistants qui

11. La Première Guerre mondiale, avec 1,3 million de morts (côté français) dans la tranche d'âge qui fournissait le plus de détenus, a sans doute accentué le phénomène, mais il s'agissait aussi d'une tendance à plus long terme. On comptait 40 000 détenus en 1887 et il n'y en avait plus que 15 000 à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

12. En France, on distingue globalement les « maisons d'arrêt » où sont enfermés les prévenus avant leur jugement et où ils restent parfois quelques mois après, et les « établissements pour peine » où ne sont envoyés que les détenus condamnés de façon définitive à des sanctions relativement longues.

13. Ce mouvement s'est poursuivi : on ne compte plus que 114 maisons d'arrêt en France en 2009. Ce mouvement tendanciel ne concerne pas uniquement les maisons d'arrêt. Tous établissements pénitentiaires confondus, Olivier Milhaud a calculé qu'on comptait, en France, une prison pour 75 000 habitants en 1875 et seulement une pour 320 000 habitants en 2005 (2008 : 158).

14. Une ordonnance du 30 décembre 1944 organise le transfert à l'État de la propriété de tous les bâtiments pénitentiaires, mais il faudra attendre le début de l'année 1947 pour que tout soit effectif.

15. Circulaire du 4 août 1959, dite aussi « circulaire Michelet » (Edmond Michelet était alors garde des Sceaux ; comme le directeur de l'administration pénitentiaire de l'époque, Pierre Orvain, il avait été déporté dans le camp de Dachau).

16. Dénommé également « régime irlandais », il était déjà prévu par le décret-loi du 17 juin 1938 mais n'avait pas eu le temps d'entrer en application. Il est étendu à l'ensemble des condamnés de France en 1954.

avaient connu les geôles nazies, promus ministres ou hauts fonctionnaires du nouveau régime<sup>17</sup>. Et puis, si le bagne de Cayenne avait fermé, restait encore la relégation en Algérie, qui ne disparaîtra qu'avec l'indépendance de ce pays, en 1962. En 1981, la peine de mort, qui depuis quelques années n'était plus que d'un usage exceptionnel<sup>18</sup>, est officiellement abolie.

Depuis plus d'un quart de siècle, la prison occupe une place prééminente, au tout premier plan dans l'arsenal des dispositifs de coercition. Dernier vestige des châtiments corporels, elle est désormais la sanction la plus sévère, elle devient aussi la sanction par excellence. De façon qui peut sembler singulière, depuis ce même quart de siècle, la prison est aussi devenue de moins en moins visible.

## Des bâtiments qu'on préfère souvent occulter

Même lorsque la prison était relativement douce au regard d'autres modes de traitement des condamnés, elle avait souvent mauvaise figure, mauvaise presse<sup>19</sup>. On lui reconnaît quelque utilité : il faut bien que les comportements considérés comme les plus ignobles soient sanctionnés. On la juge indispensable : il faut bien tenir à l'écart les individus dangereux pour leurs semblables. Parallèlement, on l'accuse de fonctionner comme une école du crime, d'endurcir les condamnés plutôt que de les préparer à occuper une place digne dans la société, ou à l'inverse, de les transformer en loques humaines. D'aucuns parlent d'un « mal nécessaire ». D'autres considèrent que sa mission de réinsertion ne peut être qu'un leurre, propre à faire accepter, dans une démocratie, la mise à l'écart de certains citoyens [Faugeron, Le Boulaire, 1992]. Elle est toujours trop dure pour ceux qui se soucient du sort réservé aux condamnés, elle n'est jamais assez sévère pour les proches des victimes d'un assassin. Les conséquences des erreurs judiciaires contribuent à ternir son image, et les problèmes posés par la détention avant jugement paraissent insolubles. Alors, bien souvent, on préfère l'occulter, l'ignorer.

Une école peut s'appeler *Jean de La Fontaine* ou *Victor Hugo*, un hôpital *Ambroise Paré* ou *Xavier Bichat*, un stade *Jean Bouin* ou *Roland Garros*... une prison, trop lourde sans doute de problèmes humains et sociaux, semble ne pas pouvoir porter d'autre nom que celui du lieu où elle se trouve. Or son poids social est tel que la seule désignation de la commune ou du quartier où est elle implantée tend alors à évoquer aussitôt la prison : le nom du lieu est stigmatisé.

Pour atténuer les effets de cette stigmatisation des lieux par un établissement carcéral, des stratégies de deux types ont été développées. Les premières se déploient aux niveaux national et local en reléguant les bâtiments pénitentiaires dans les lieux de

17. C'était le cas de Paul Amor, principal artisan de cette réforme qui porte son nom.

18. La dernière exécution capitale française, celle de Hamida Djandoubi, avait eu lieu le 10 septembre 1977.

19. Jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, on note toutefois certaines tentatives qu'on pourrait dénommer de « fierté pénitentiaire », dont témoignent les expériences d'architecture ostensible que nous aborderons plus loin : façade de la prison Saint-Michel à Toulouse, statues du mur d'enceinte du centre pénitentiaire de Marseille, implanté dans le quartier périphérique des « Baumettes » en 1933 en remplacement de trois prisons en centre-ville.

moindre visibilité, lieux déjà socialement dévalués. Les secondes au niveau seulement local s'efforcent de limiter de fait leur visibilité par un travail d'occultation matérielle et symbolique.

Le développement des villes et l'embourgeoisement des centres urbains conduisent les autorités à effectuer des arbitrages au sujet de l'occupation des sols. Les établissements pénitentiaires sont alors écartés des secteurs les plus nobles du territoire, notamment des centres villes qui s'embourgeoisent<sup>20</sup>. Les anciennes prisons y sont en général détruites. Il y a certes des exceptions notables mais dans les cas seulement où les bâtiments pénitentiaires qui n'avaient pas été construits à cet effet sont conservés et reçoivent une nouvelle affectation, plus digne de la qualité de l'environnement. Nous avons évoqué précédemment en note le cas de l'ancienne prison San Michele, à Rome ; elle abrite aujourd'hui le ministère de la Culture italien. En France, les locaux de l'ancienne commanderie Saint-Jean à Strasbourg avaient été transformés en prison Sainte-Marguerite dès 1740. En activité jusqu'en 1989, cette maison d'arrêt fut désaffectée pour laisser place à la prestigieuse École nationale d'administration (ÉNA), bâtiment hautement plus digne pour cette ville où siège le Parlement européen. En 2009, il en est de même pour les prisons du centre-ville de Lyon qui disparaissent et sont remplacées par un établissement édifié en périphérie urbaine.

C'est vers des zones excentrées, moins nobles, plus pauvres, que les autorités responsables de l'aménagement du territoire déplacent les prisons.

## Évolutions du parc pénitentiaire

Les réformes pénitentiaires qui ont suivi la Libération rappellent celles de l'avènement de la Troisième République, mais aucune politique publique d'ampleur nationale n'a été développée en ce qui concerne la construction de bâtiments nouveaux et c'est d'autant plus étonnant que contrairement à la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, on assiste alors à une augmentation assez régulière du nombre de détenus<sup>21</sup>. Jusque dans les années 1980, les décisions d'édification de nouveaux bâtiments pénitentiaires étaient ponctuelles et se faisaient dans des directions distinctes, voire opposées.

Jusqu'au dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, la visibilité matérielle et symbolique des prisons était marquée par trois caractéristiques : leur dimension, leur emplacement et leur apparence extérieure.

En premier lieu, la dimension de l'établissement était donc parfois impressionnante. En 1867, la maison d'arrêt de la Santé, à Paris, était la plus grande de France. Trente ans plus tard, ce fut le cas du centre pénitentiaire de Fresnes – édifié en banlieue pour fermer les nombreuses petites prisons de quartier parisiennes avant l'Exposition universelle de 1900. En France, le point limite de cette politique de gigantisme carcéral est atteint avec l'établissement de Fleury-Mérogis, conçu par l'architecte Guillaume

---

20. Ce processus, dit de « gentrification », est assez général en Europe.

21. Bien que ce soit hors de notre propos, nous remarquerons que cette augmentation du nombre de détenus depuis plus d'une cinquantaine d'années est davantage liée à une augmentation des durées d'enfermement qu'à une hausse des flux d'incarcération.

Gillet et prévu pour recevoir, dès son ouverture, 3 110 détenus<sup>22</sup>. En 1967, il était le plus grand centre pénitentiaire d'Europe.

En deuxième lieu, on remarque l'habitude prise, jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, de construire des maisons d'arrêt à proximité immédiate des palais de justice, en pleine ville, et bien souvent en centre-ville, ce qui renforce leur visibilité. Certaines sont encore en service actuellement (la maison d'arrêt de Nice, par exemple). Là, les files d'attente les jours de visite et parfois les « parloirs sauvages » font partie intégrante de la vie du quartier, qui se trouve marqué par la présence de l'établissement<sup>23</sup>, malgré, bien souvent, une faible indication sur des panneaux signalétiques.

En troisième lieu, on remarque que certains bâtiments pénitentiaires de cette période arboraient un marquage symbolique parfois ostensible ; certains arboraient un aspect aussi massif que défensif de château fort. C'est le cas, encore aujourd'hui, de la maison d'arrêt d'Alençon, implantée en 1824 dans l'ancien château des ducs d'Alençon, qui date des XII<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles.

Dans le quartier Saint-Michel, à Toulouse, on a spécialement édifié un établissement avec ce même aspect château fort à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ; conçu en 1861 comme hôpital militaire et transformé en maison d'arrêt en 1872, ce bâtiment est actuellement utilisé comme centre de semi-liberté.

Un autre marquage symbolique frappant est constitué par les emblématiques statues du sculpteur marseillais Antoine Sartorio qui ornent depuis 1838 le mur d'enceinte du centre pénitentiaire construit dans le quartier des Baumettes (Marseille). Elles rappellent aux passants les affres dans lesquels ils doivent succomber s'ils se laissent aller à l'un des péchés considérés comme capitaux par la doxa chrétienne : de la colère à la gourmandise, en passant par la paresse, l'orgueil, l'envie, la luxure et l'avarice.

À partir des années 1980, les prisons deviennent de moins en moins visibles<sup>24</sup>. Les 21 pavillons du centre de détention de Mauzac, conçu par l'architecte Christian Demonchy et implanté en 1984 en Dordogne, n'ont rien de commun avec les immenses bâtiments de Fleury-Mérogis.

À partir de 1986, un tournant est constitué par l'organisation d'une coopération entre l'État et différents partenaires privés, tant pour la conception que pour la gestion des établissements. Trois phases se succèdent, communément identifiées par un chiffre correspondant au nombre de places construites. On distingue chronologiquement le « programme 13 000 » lancé en 1987, le « programme 4 000 » lancé en 1998, et le « programme 13 200 » lancé en 2002 – les premiers établissements de ce dernier programme ont été livrés en 2007.

22. Il s'agit d'une maison d'arrêt, qui, comme les autres établissements de même type, connaît régulièrement une suroccupation importante par rapport à l'effectif initialement prévu.

23. Au grand dam de certains riverains qui pressent les édiles et les urbanistes de proposer des opérations permettant de remplacer l'établissement par des constructions plus « valorisantes » pour l'image du quartier et de la ville.

24. Les nouvelles techniques d'évasion n'entraînent pas de modifications substantielles de l'aspect extérieur des bâtiments pénitentiaires : les filins anti-hélicoptère demeurent peu visibles, tout comme les dispositifs de détection infrarouge ou à haute fréquence.



En France, ces programmes marquent une nouvelle ère de l'édification des établissements pénitentiaires. Ils ont en commun d'entériner la rupture avec le gigantisme, l'implantation en centre-ville des maisons d'arrêt et le marquage extérieur symbolique. Ce marquage demeure, voire se renforce, pour les nouveaux palais de justice, mais disparaît des lieux d'exécution de peines au profit, en ce qui les concerne, d'une logique plus strictement fonctionnelle. Les établissements pénitentiaires récents se fondent, autant que faire se peut, dans le décor environnant – rural, péri-urbain ou urbain, suivant le cas – plutôt que de s'y imposer. Ainsi, sur le mur d'enceinte de la maison d'arrêt de Valenciennes, des motifs géométriques ont été peints en 1990 pour faciliter son intégration dans le décor urbain.

Pour le choix des lieux d'implantation, l'évolution est moins nette. Il y a plus d'un demi-siècle qu'on ne construit plus de maisons d'arrêt à proximité immédiate des palais de justice en centre-ville. On avait assisté, jusque dans les années 1980, à une pratique de constructions de bâtiments très éloignés des zones urbaines (par exemple, le centre de détention de Joux-la-Ville, ouvert en 1987, isolé en pleine campagne).

Depuis vingt ans, cette politique d'éloignement des prisons a cessé, on peut dire qu'on note même une légère tendance au rapprochement entre la prison et la ville, ou, du moins, une atténuation de la logique de mise à l'écart des bâtiments pénitentiaires. Alors que le « programme 13 000 » (1987) était caractérisé par le grand isolement de certains établissements<sup>25</sup>, le « programme 4 000 » (1998) est marqué par une implantation de prisons en grande périphérie urbaine. La proximité entre prison et ville est renforcée dans le « programme 13 200 » (2002) et accentuée par l'extension urbaine générale et la création de zones qu'on pourrait dire « rurbaines ».

Pour ce qui est de l'édification des nouveaux établissements pénitentiaires, comprendre ce rapprochement ne peut se faire sans prendre en compte quatre paramètres, chacun identifiant des acteurs distincts :

1. **le maintien du rôle prééminent de l'État**, doublement présent à travers le poids des autorités préfectorales et celui des fonctionnaires appelés à la direction des services centraux de l'administration pénitentiaire ;
2. **la professionnalisation des équipes de construction**, facilitée par le fait qu'elles sont maintenant rattachées à de grands groupes du bâtiment et des travaux publics (BTP) ; les entreprises partenaires du « programme 13 000 » étaient de moindre envergure financière que celles qui ont été retenues lors du « programme 4 000 » et surtout lors du récent « programme 13 200 », certaines des premières ont d'ailleurs été depuis absorbées au sein de groupes industriels aux assises plus solides<sup>26</sup> ;
3. **les comportements des élus locaux et des populations**, souvent rassurés par la présence de ces grandes entreprises du BTP qui peuvent, à l'occasion, associer à leurs projets de construction des opérations d'urbanisme dont bénéficie l'ensemble du secteur affecté par l'arrivée d'un bâtiment pénitentiaire ;

25. Le cas le plus symptomatique étant constitué par le centre de détention de Joux-la-Ville, implanté sur le territoire d'une commune rurale très isolée qui ne comptait, avant l'arrivée de l'établissement pénitentiaire, que 473 habitants.

26. Les entreprises « GTM entrepose » et « Sogea » font maintenant partie du groupe Vinci ; l'entreprise de BTP « Dumez » fusionne en 1990 avec « Lyonnaise des Eaux » et l'ensemble fait partie depuis 2008 du groupe « Suez Environnement ».

4. **la prise en compte des attentes du personnel** affecté dans ces nouveaux établissements, ainsi que, de façon indirecte, de celles des détenus et de leurs proches (une ancienne directrice de l'administration pénitentiaire a personnellement conduit une commission dite « architecture - prison » qui intégrait expressément ces questions).

Alors que le « programme 13 000 » (1987) s'était développé selon une procédure en deux temps : programme de *conception-construction*, suivi d'un programme de *gestion déléguée* (ou d'une gestion publique dans un établissement par secteur), les modalités de coopération ont été renforcées à travers l'organisation d'un programme unique. Le « programme 13 200 » (2002) s'est développé à partir d'un dispositif englobant dit « PPP » (*partenariat public-privé*) qui encourage les synergies et organise les collaborations entre ces quatre groupes d'acteurs.

Tout irait-il donc pour le mieux ?

### « Il faut défendre la société »

Michel Foucault [1975] nous a mis en garde contre une lecture linéaire progressiste de l'histoire des sanctions pénales ; contrairement au sens commun et à ce que les autorités politiques annoncent souvent, on constate que les sociétés humaines ne vont pas forcément vers des sanctions de plus en plus douces, de plus en plus humaines, de plus en plus socialisantes ; l'évolution ne se développe ni de façon régulière – elle connaît des sauts –, ni de façon univoque : à des périodes d'adoucissement peuvent succéder des périodes de sévérité accrue, sans d'ailleurs que cela soit systématique. Il n'y a pas plus d'effet « balancier » prévisible que de tendance irréversible dans un sens ou dans l'autre.

Mais quelles qu'en soient les évolutions, les démocraties, comme toutes les sociétés, doivent se protéger ; et le même Michel Foucault, en 1976, un an après la parution de *Surveiller et punir*, avait intitulé son cours au Collège de France « Il faut défendre la société ». Il y montrait alors à quel point il est illusoire d'imaginer une situation pacifiée alors qu'on observe au contraire l'omniprésence de la guerre au sein même de la société – non seulement l'omniprésence, mais même son caractère fondamental. Contre les thèses de Claude Lévi-Strauss et André Leroi-Gourhan, pour qui la guerre peut être considérée comme un échec de l'échange et, par extension, de la civilisation, Michel Foucault développe des analyses cohérentes avec celles de l'anthropologue Pierre Clastres<sup>27</sup>. Foucault montre comment la guerre est un « état perpétuel » sans lequel une communauté ou une société humaine ne pourraient ni se construire ni maintenir sa cohésion. Toute société, même la plus démocratique, même la plus pacifiée, est en permanence en situation de guerre.

27. Pierre Clastres (1974) analyse la récurrence des guerres entre les tribus amazoniennes comme un moyen d'éviter la fusion des groupes humains en un collectif trop important qui impliquerait ensuite la création d'un État et donc une délégation de pouvoir plus coercitive que la vie en tribu. Les analyses de Foucault concernent l'ensemble des groupes sociaux, même ceux qui se sont constitués sous une forme nationale ou étatique.

Les bâtiments pénitentiaires des États démocratiques sont sans doute les lieux où cette situation de guerre<sup>28</sup> qui traverse toutes les sociétés, y compris celles qui sont apparemment les plus calmes, est la plus flagrante, la plus visible. D'où l'importance de l'analyse de l'interface entre les prisons et l'extérieur [Combesse, 2002].

Cela nous amène au cœur même de l'objet du colloque de Lyon : la question de la visibilité de la sanction pénale. En la matière, nous l'avons vu, nous passons, depuis quelques décennies, d'une visibilité manifeste à une visibilité qu'on pourrait dire plus discrète. Mais, de même qu'il est impossible, comme nous l'a bien montré Emile Durkheim [1895], d'imaginer une société sans crime<sup>29</sup>, il est impossible d'imaginer une sanction invisible. La seule sanction invisible est celle qu'un citoyen s'adresse en silence dans son for intérieur, c'est le cilice qu'un chrétien intransigeant porte sous ses vêtements pour se rappeler à lui-même les turpitudes qui traversent son âme. Mais une décision pénale se doit d'être rendue publiquement, et la sanction d'être administrée avec une certaine visibilité.

## Le nœud gordien de la justice pénale

Paradoxalement, cette visibilité des sanctions est aussi l'une des principales difficultés de l'administration de la justice pénale<sup>30</sup> ; elle devient même inextricable dans le cas de l'enfermement carcéral. En effet, la visibilité des sanctions est à l'origine de l'un des achoppements majeurs de l'enfermement pénitentiaire : la stigmatisation produite sur le justiciable envoyé en prison lie presque irrévocablement l'infraction qu'on lui reproche avec l'ensemble de sa personnalité, comme si les différentes facettes de son identité sociale étaient phagocytées par le comportement qui, un jour, l'a conduit à franchir une limite que la société ne tolérerait pas. Indélébile dès que l'enfermement dure plus de quelques semaines, cette stigmatisation entrave considérablement les possibilités de réintégration sociale après la fin de peine. Elle ne marque pas seulement les détenus mais se répand, comme par contagion, vers tous ceux qui sont touchés, de près ou de loin, par les structures pénitentiaires<sup>31</sup>. Cette stigmatisation affecte l'ensemble du processus d'administration des sanctions pénales et entraîne une grande défiance vis-à-vis des institutions et des acteurs concernés. Les sociétés les plus démocratiques

28. Dans un texte où elle s'appuie notamment sur les travaux de Clausewitz (1832), Antoinette Chauvenet écrit que la prison « est d'abord la transcription matérielle et légale [...] de la « guerre » contre les ennemis de l'ordre public de l'intérieur » (1998 : 91).

29. Durkheim explique que le crime « est normal parce qu'il est lié aux conditions fondamentales de toute vie sociale ; il en est ainsi parce qu'il ne peut y avoir de société où les individus ne divergent plus ou moins du type collectif et que, parmi ces divergences, il y en a non moins nécessairement qui présentent un caractère criminel » (1895 : 519). Quelle que soit l'évolution des mœurs, la société, dit encore Durkheim, définit toujours certains comportements comme criminels ; il précise : « Si la conscience morale devenait assez forte pour que tous les crimes jusque-là réprimés disparaissent complètement, on la verrait taxer plus sévèrement des actes qu'elle jugeait antérieurement avec plus d'indulgence ; par conséquent, la criminalité, disparue sous une forme, réapparaîtrait sous une autre. D'où il suit qu'il y a contradiction à concevoir une société sans crimes » (1895 : 521).

30. Cf. le stimulant texte de Pierrette Poncela « La peine et le regard » (Casadamont, Poncela, 2004 : 57 sq.).

31. Alors que les enfants de militaires peuvent être fiers du métier de leurs parents (« ils défendent la patrie ») tout comme les enfants de policiers (« ils arrêtent les voleurs »), la situation des enfants de surveillants pénitentiaires est plus difficile, et nombreux sont ceux qui répètent une formule apprise : « mon père (ma mère) travaille pour le ministère de la Justice ».

manifestent de façon régulière leur manque de confiance à l'égard du système pénitentiaire, renforçant le caractère insoluble de ce problème de la visibilité de la sanction qui associe « détenu » à « infraction ». La prégnance du stigmatisme « comportement haïssable » attaché à chaque justiciable incarcéré occulte toutes les autres propriétés des êtres humains qu'une décision de justice prive un jour de liberté. Leurs qualités de voisin<sup>32</sup>, de collègue, de père, de sportif, d'artiste, etc., en un mot, leurs qualités humaines disparaissent, et ne reste plus que l'image détestable, voire abominable, du comportement qu'on leur reproche.

Comment faire autrement ?

### Limites de l'invisibilité

Un groupe de citoyens qui se réunirait et déciderait de sanctionner tel ou tel justiciable reconnu coupable d'un comportement considéré par l'ensemble du groupe comme répréhensible, mais qui ne rendrait pas sa décision publique, qui n'aurait pas la possibilité de la faire connaître, ne pourrait en aucun cas être considéré comme une autorité judiciaire. Voilà, me semble-t-il, une limite au mouvement actuel qui tend à promouvoir des sanctions pénales qu'on présente parfois comme « invisibles ».

Par ailleurs, la visibilité des sanctions est une des garanties offertes aux citoyens que le processus de répression sera accompagné d'un effort d'équité voire d'humanité. La visibilité du processus pénal, y compris des sanctions, n'est-elle pas l'un des garde-fous qui peut permettre d'éviter que l'appareil étatique ne se mette au service des dérives les plus redoutables que les sociétés humaines aient produites tels que les crimes de masse ?

Paul Fauconnet [1920] a montré comment les sociétés, même les plus démocratiques, fonctionnent parfois, sur le plan pénal, dans une logique sacrificielle<sup>33</sup>, ce qui ne peut que renforcer la stigmatisation des bâtiments pénitentiaires. Mais la visibilité de la sanction, outre qu'elle est nécessaire à une éventuelle dynamique de dissuasion, même s'il s'agit d'une sanction sacrificielle, peut être un rempart contre les risques d'excès du pouvoir.

Il est impossible d'analyser la fonction sociale de l'enfermement carcéral sans prendre en compte le caractère foncièrement ambivalent des relations entre les sociétés démocratiques et leurs prisons. Cette ambivalence tient, avant tout, à la multiplicité des rôles qu'on a tenté de lui faire tenir, sans qu'aucun soit bien défini, et sans en donner les moyens à ceux qui en sont chargés.

32. J'ai retenu le masculin de ces dénominations parce que 96 % des détenus français sont des hommes – cela renforce les difficultés des rares femmes envoyées en prison.

33. « La destruction d'un symbole remplacera la destruction du crime qui, en lui-même, ne peut pas être détruit. Ce sont les êtres jugés aptes à servir de substituts d'un crime et à supporter comme tels la peine de ce crime qui deviennent responsables. La peine se dirige vers le crime. C'est seulement parce qu'elle ne peut l'atteindre en lui-même qu'elle rebondit sur un substitut du crime » (1920 : 234). Fauconnet poursuit : « La peine est utile, il faut pour la peine un patient ; le jugement de responsabilité fournit ce patient, sorte de bouc émissaire sacrifié à l'égoïsme collectif. La justice, cette entité sublime, n'a rien à voir là : il n'y a ni innocent ni coupable au sens profond que la conscience donne à ces mots, mais seulement des individus qu'il est expédient de punir » (1920 : 300).

L'enfermement n'est pas une panacée, il est sans doute adapté à un plus petit nombre de situations que ce qu'on a envisagé. Aussi convient-il de mieux en clarifier les missions, et, surtout, de travailler à l'articulation entre les différentes mesures pénales coercitives, aussi bien pour la période qui précède le jugement que pour l'administration de la sanction : enfermement, semi-liberté, placement sous surveillance électronique, dépôt d'une caution, suspension du permis de conduire, du permis de chasse, jours-amende, interdiction de fréquenter tel ou tel lieu, etc. Les démocraties de demain auraient intérêt à permettre la plus grande souplesse dans les modalités d'exécution des mesures et sanctions pénales, pour les adapter de façon adéquate aux caractéristiques propres à la situation de chaque justiciable, qui n'est pas réductible au seul comportement sanctionné.

## La visibilité garante de la démocratie

En matière pénale, on passe assurément du *plus visible* au *moins visible*, mais cela ne pourra se faire de façon satisfaisante pour les différents groupes d'acteurs concernés, et, en surplomb, pour l'ensemble des citoyens au nom desquels la justice est rendue et administrée, que si l'on passe, en même temps, vers plus de transparence. Une justice transparente n'est pas une justice invisible, c'est une justice au service des citoyens, qui assume sa part d'ombre, qui reconnaît qu'elle peut commettre des erreurs, qu'elle est et restera toujours perfectible, et que la visibilité des sanctions qu'elle administre est aussi l'un des instruments qu'elle offre aux citoyens pour lutter contre toutes les dérives qui pourraient porter atteinte à la démocratie.

## Remerciements

*Plusieurs collègues ont accepté de lire des versions précédentes de ce texte ; je tiens notamment à remercier Michèle Baumann, Jean-François Bert et Anne Héricher pour leurs remarques constructives.*

## Bibliographie

- Beaumont (Gustave de), Tocqueville (Alexis de) [1845], *Du système pénitentiaire aux États-Unis et de son application en France*, Paris, Charles Gosselin.
- Bentham (Jeremy) [1787], *Panopticon*, trad. française *Panoptique*, Paris, Mille et une nuits, 2002.
- Casadamont (Guy), Poncela (Pierrette) [2004], *Il n'y a pas de peine juste*, Paris, Odile Jacob.
- Chauvenet (Antoinette) [1998], « Guerre et paix en prison », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 31, p. 91-109.
- Clastres (Pierre) [1974], *La Société contre l'État*, Paris, Minuit.
- Clausewitz (Carl von) [1832], *Vom Kriege*, trad. française *De la guerre*, Paris, Rivage, 2006.
- Combessie (Philippe) [1996], *Prisons des villes et de campagnes. Études d'écologie sociale*, Paris, Éd. de l'Atelier – Éd. Ouvrières, coll. Champs pénitentiaires.

Combessie (Philippe) [1998], « The 'sensitive perimeter' of the prison: a key to understanding the durability of the penal institution », in : Vincenzo Ruggiero, Ian Taylor, Nigel South (dir.), *The New European Criminology*, Londres & New-York, Routledge, p. 125-135.

Combessie (Philippe) [2001], *Sociologie de la prison*, Paris, La Découverte, coll. Repères [3<sup>e</sup> édition actualisée à paraître en mai 2009].

Combessie (Philippe) [2002], « Marking the Carceral Boundary: Penal Stigma in the long Shadow of the Prison », *Ethnography*, vol. 3, n° 4, p. 535-555.

Combessie (Philippe) [2008], « Paul Fauconnet et l'imputation pénale de la responsabilité : une analyse méconnue mais aujourd'hui pertinente pour peu qu'on la situe dans le contexte adéquat », *Anamnèse*, n° 3, *Trois figures de l'école durkheimienne : Célestin Bouglé, Georges Davy, Paul Fauconnet*, Paris, L'Harmattan, p. 221-246.

Commission d'étude « Architecture et prisons » présidée par Madame Myriam Ezratty [1985], *Architecture et prisons : rapport présenté à Monsieur le Garde des Sceaux par la commission d'étude*, ronéo, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, 111 pages de rapport et 238 pages d'annexes.

Debuyst (Christian), Digneffe (Françoise), Pires (Alvaro P.), Labadie (Jean-Michel) [2008], *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, trois tomes, Bruxelles, De Boeck & Larcier, coll. Crimen.

Demonchy (Christian) [1998], « Architecture et évolution du système pénitentiaire », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 31, p. 79-89.

Durkheim (Émile) [1895], « Crime et santé sociale », *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, n° 39, p. 518-523.

Durkheim (Émile) [1900], « Deux lois de l'évolution pénale », *L'Année Sociologique*, vol. IV, 1889-1900, p. 65-95.

Fauconnet (Paul) [1920], *La Responsabilité. Étude de sociologie*, Paris, Alcan, 1928.  
Texte téléchargeable :

[http://classiques.uqac.ca/classiques/fauconnet\\_paul/fauconnet\\_paul.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/fauconnet_paul/fauconnet_paul.html)

Faugeron (Claude), Chauvenet (Antoinette), Combessie (Philippe) (dir.) [1996], *Approches de la prison*, Bruxelles, De Boeck Université / Montréal, Presses de l'Université de Montréal / Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, coll. Perspectives criminologiques.

Faugeron (Claude), Le Boulaire (Jean-Michel) [1992], « Prisons, peines de prison et ordre public », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXIII, n° 1, p. 3-32.

Foucault (Michel) [1967], « Des espaces autres », *Dits et écrits* (1984), Paris, Gallimard, 2001, coll. Quattro, p. 1571-1581.

Foucault (Michel) [1975], *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des Histoires.

Foucault (Michel) [1997], *“Il faut défendre la société”*, Cours au Collège de France 1975-1976, Paris, Éd. EHESS, coll. Hautes Études.

Héricher (Anne) [2001], *La ville et l'établissement pénitentiaire : Intégration d'un équipement singulier dans les politiques urbaines*, mémoire de DEA, Institut d'Urbanisme de Paris.

Héricher (Anne) [2006], « La prison, interface entre mécanismes sociaux, politiques et architecturaux », communication au colloque *Michel Foucault 30 ans après Surveiller et punir*, Université de Genève.

Milhaud (Olivier) [2005], *Du lieu de la peine à la peine du lieu*, mémoire de DEA, Université Paris I.

Milhaud (Olivier) [2008], « La réclusion au cœur du monde. La carte pénitentiaire en France de 1790 à nos jours », *Hypothèses (2007)*, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 151-160.

Mucchielli (Laurent), Robert (Philippe) (dir.) [2002], *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, coll. Textes à l'appui.

Petit (Jacques-Guy), Castan (Nicole), Faugeron (Claude), Pierre (Michel), Zysberg (André) [1991], *Histoire des galères, bagnes et prisons. XIII<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles. Introduction à l'histoire pénale de la France*, Toulouse, Privat.

Ruggiero (Vincenzo) et al. (dir.) [1998], *The New European Criminology*, Londres & New-York, Routledge.

Zyl Smit (Dirk van), Dünkel (Friedrich) (dir.) [2001], *Imprisonment Today and Tomorrow. International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions*, Boston, Londres & La Haye, Kluwer.



## 2 PROPOS LIMINAIRES

### *Exécution des peines, techniques et technologies Évolution des fondements de la pénalité et rationalités politiques*



**Jean-Charles Froment,**  
*professeur des Universités, université Pierre Mendès France  
de Grenoble*

Cet article n'a pas pour ambition d'évoquer toutes les technologies, mais seulement de porter un regard spécifique sur l'une d'entre elles, la surveillance électronique. Mais cependant, la question du placement sous surveillance électronique (PSE) ne nous semble pas pouvoir être posée indépendamment du contexte du recours exponentiel aux nouvelles technologies dans le champ de la sécurité et de la *Justice pénale* dans lequel il s'inscrit : systèmes biométriques, vidéosurveillance, visio-audiences, procédures dématérialisées, informatisation des systèmes de gestion de la chaîne pénale, empreintes génétiques, fichiers de tous ordres, communications électroniques, etc<sup>1</sup>.

Cette perspective a plusieurs conséquences sur l'analyse proposée.

Cela veut dire d'abord que celle-ci n'aura pas pour vocation de décrire ce qu'est le PSE, son cadre institutionnel et juridique, d'analyser ce dispositif pour lui-même, mais plutôt d'identifier les dynamiques sociales et économiques qui engendrent son développement, d'évaluer ses conséquences du point de vue de la rationalité pénale dominante, d'indiquer un ensemble de questionnements d'ordre pénal et politique auxquels il invite. Il ne s'agira donc pas d'analyser le PSE dans ses conséquences individuelles, ce qui pourrait plutôt le faire voir, du moins dans sa dimension statique, d'un très bon œil – en termes de réduction de la promiscuité et en termes de possibilités accrues de dispositifs d'accompagnement social, médical, etc. –, mais bien comme l'expression symbolique d'une évolution des fondements mêmes de la pénalité et des

1 L. Dumoulin, C. Licoppe, J.-C. Thoenig, *Les technologies dans la justice : genèses et appropriations*, PACTE-IEP de Grenoble, 2007.



rationalités politiques qui les régissent. Mon propos est donc d'abord, et avant tout, de nature politique.

Mais cela a aussi une autre incidence, à savoir que le PSE n'apparaît en rien comme un objet conceptuel isolé. En soi, le PSE ne dit pas plus que d'autres objets auxquels on pourrait le rapporter et qui s'inscrivent dans un champ de significations commun. Le PSE n'a donc de sens qu'en le rapportant à d'autres évolutions technologiques qui se développent parallèlement dans le champ pénal et de la sécurité, et qui contribuent à mieux révéler son sens. Maintenant, et *a contrario*, cela ne signifie pas que le PSE est réductible ni à l'ensemble des autres technologies, ni même aux seules autres technologies pénales, c'est-à-dire que les technologies évoquées ne sont pas homogènes, elles reposent sur des techniques différentes, elles visent à des projets pluriels, elles sont mises en œuvre dans des contextes multiples, elles produisent des conséquences propres<sup>2</sup>. Si donc il s'agit de ne pas isoler l'analyse du PSE du mouvement technologique plus général dans lequel il s'inscrit, il ne s'agit pas non plus d'en diluer les significations spécifiques au sein de ce même mouvement.

Mais il faut encore aller plus loin, si le PSE ne peut pas être pensé indépendamment des autres technologies dont on formule l'hypothèse que le développement n'est pas neutre du point de vue même du fonctionnement de la justice pénale, il ne s'agit pas en même temps d'en inférer la conclusion que les changements qui affectent le fonctionnement de cette justice sont uniquement imputables à ce même mouvement technologique. Le recours à l'histoire des techniques et à la sociologie des sciences<sup>3</sup> est ici incontournable. Elles nous apprennent en effet tout à la fois à ne pas négliger l'impact des évolutions technologiques (celui-ci n'est en aucun cas neutre) et à les relativiser (il n'y a jamais de détermination technologique totale) au sens où celles-ci ne doivent jamais être déconnectées de leur contexte de production. Elles s'insèrent dans des schémas cognitifs préalables. En d'autres termes, le développement des technologies s'insère dans des contextes de transformations, notamment économiques, qui l'accélèrent en le légitimant, et de représentations sociales dominantes qu'elles peuvent tout à la fois renforcer ou infléchir et qui, en tout état de cause, orientent leurs usages.

C'est donc dans cette perspective que nous nous proposons d'interroger le PSE, pour essayer d'évaluer ce qu'il produit réellement, ou non, comme changement, en quoi il incarne, ou non, une pénalité postmoderne. À ce titre nous émettrons une double hypothèse : d'une part, le développement du PSE révèle un déplacement/mutation des formes dans lesquelles le pouvoir de punir s'exerce et qui s'inscrit dans un mouvement plus général de banalisation sociale de la fonction de justice ; d'autre part, il engage un processus d'approfondissement/diffusion du référentiel carcéral dans le champ de la peine et de ses modalités d'exécution au risque de conduire à une impasse dans la réflexion pénale.

---

2. G. Simondon, *Du mode d'existence des objets techniques*, Aubier, Rééd., 1958.

3. Par exemple S. Jasanoff, *Handbook of science and Technology studies*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1995 ; D. Vinck, *Sociologie des sciences*, A. Colin, 1995 ; M. Ackrich, M. Callon, B. Latour, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses de l'École des Mines, 2006 ; D. Nye, *Technologie et civilisation*, Éd. FYP, 2008.

## 1. Ce qui change : le PSE, expression d'un déplacement/mutation des formes d'exercice du pouvoir de punir révélatrice d'un mouvement progressif de banalisation sociale de la justice

Le PSE constitue un double symbole d'une perte de visibilité institutionnelle et d'une remise en cause de l'ancrage spatio-temporel de l'État dans l'exercice de son pouvoir de punir<sup>4</sup>. Quelles en sont les manifestations ? Et les conséquences ?

### 1.1. Manifestations

Nous n'insisterons guère sur une évolution dont on peut régulièrement apprécier aujourd'hui les manifestations. Il s'agit de celle de l'affaïssement de la clôture public/privé. Les nouvelles technologies de contrôle nous placent face à un monde au sein duquel cette frontière interne et symbolique entre l'espace public et l'espace privé tend à s'effacer, s'évanouir. Et non pas au sens d'une entreprise consciemment totalitaire qui tendrait à placer sous contrôle public l'espace privé. Non le phénomène est plus complexe, il est réciproque au sens où, au sein d'un même et seul mouvement, on assiste à la fois à un phénomène de publicisation de l'espace privé et de privatisation de l'espace public. Cela se traduit dans un triple mouvement de déterritorialisation, de désinstitutionnalisation et de déprofessionnalisation du pouvoir. La surveillance électronique, qu'elle soit fixe ou mobile, l'incarne sur trois plans.

Le PSE aboutit d'abord à ce que la peine s'exerce dans son propre domicile. Non plus dans un lieu public, mais chez soi, c'est-à-dire dans son domicile, « territoire de la personnalité », symbole même de l'espace privé dans une société libérale. L'amélioration des technologies et les expériences menées actuellement dans le monde démontrent que l'impact se situe bien au-delà, puisque c'est y compris dans les déplacements extérieurs que le repérage électronique ou le déclenchement d'une sanction peut avoir lieu, notamment avec le développement des systèmes GPS ou GSM permettant de suivre les personnes dans l'ensemble de leurs mouvements. La France s'est engagée sur cette voie à partir de l'adoption de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive qui introduit le PSEM dans trois hypothèses : le suivi socio-judiciaire, la libération conditionnelle et la surveillance judiciaire. L'Espagne et la Grande-Bretagne par exemple l'utilisent elles aussi dans des configurations différentes.

Cette frontière s'affaïsse encore au niveau de l'institution. Inutile d'insister sur ce plan, mais la surveillance électronique organise le déplacement de la peine hors des murs de la prison. De ce point de vue, elle dématérialise la peine et le pouvoir, nous rapprochant toujours plus de la société de contrôle décrite par Gilles Deleuze et qui s'adosse précisément à une crise des institutions<sup>5</sup>. Ainsi, si la surveillance électronique mobile se développe rapidement, ce n'est rien encore puisque déjà les dispositifs PSE de 3<sup>e</sup> génération qui associent au contrôle des mécanismes intégrés de déclenchement d'une sanction (choc électrique, injection d'une drogue, infra-sons, etc.) font l'objet

4. J.-C. Froment, « Nouvelles technologies de sécurité et société de contrôle », *Mutations des politiques criminelles en Europe*, (Papatheodorou T., Mary P., Dir.), Éd. Papazissis, Athènes, 2006, p. 39 et s.

5. G. Deleuze, *Pourparlers*, Éd. de Minuit, 1990.

d'expérimentations. Ils symbolisent de façon évidente une administration dématérialisée de la peine.

Ce même mouvement s'observe enfin au niveau des acteurs. Les nouvelles technologies de contrôle mettent en cause le principe même de l'existence de « professionnels de la discipline ». Par exemple, le PSE entraîne un mouvement de déprofessionnalisation des personnels de la puissance publique en cascade. On en distinguera ainsi quatre niveaux.

Ainsi, si l'on prend pour exemple le cas des surveillants de prison, on s'aperçoit qu'avec le PSE, le rapport détenus/surveillants/administration n'a plus de sens institutionnellement, il lui est substitué une autre relation triangulaire au sein de laquelle le surveillant perd sa place au profit de l'ordinateur et plus globalement du dispositif technique, dont l'omniprésence est évidente<sup>6</sup>, et qui joue le nouveau rôle de médiation entre le détenu et l'administration.

La réflexion mérite encore d'être prolongée. Ainsi, dans le cadre du PSE, ce sont progressivement les agents de probation qui se voient confier des tâches qui jusqu'alors auraient relevé des surveillants. En France la division des tâches entre surveillants et travailleurs sociaux tend à se diluer. Le débat engagé sur la reconnaissance d'une fonction de surveillant de proximité et l'enracinement de la fonction de contrôle de la population pénale par les conseillers d'insertion et de probation illustre cette problématique. Nous entrons ici dans un mouvement d'hybridation professionnelle qui nous met en présence de surveillants sociaux et de conseillers surveillants.

Les conséquences de cette évolution sont plus profondes encore. En effet, dans bien des expériences, ce ne sont de toutes les façons plus les agents publics qui sont chargés du suivi de cette surveillance électronique, laquelle tâche est dévolue au secteur privé : ainsi, sont retenus à l'occasion de ces dispositifs différents systèmes qui traduisent bien un mouvement de privatisation de la puissance publique sans doute favorisée, dans les représentations sociales, par une entrée qui se fait *via* la technique.

Mais ce mouvement de privatisation de la justice criminelle<sup>7</sup> peut aussi prendre la forme, plus riche encore à analyser, d'une socialisation. Ainsi, dans le cadre de certaines expériences étrangères, un référent familial et professionnel doit se porter garant de la bonne exécution par le condamné des obligations résultant pour lui de son placement sous surveillance électronique. Marie-Sophie Devresse, dans son analyse du fonctionnement du dispositif belge, indique comment certains parents en arrivent à prévenir les retards de leurs enfants, voire à les dénoncer, auprès des autorités de tutelle<sup>8</sup>. De façon générale, ces mécanismes renforcent une logique qui est celle du contrôle communautaire et le développement lui-même des peines alternatives à l'incarcération doit être rapporté à une telle évolution des modes de contrôle sociopolitique.

Les mêmes observations pourraient être faites, *grosso modo*, pour d'autres technologies telles la vidéosurveillance par exemple. Mais il faut encore le souligner ici, il s'agit

---

6. M.-S. Devresse, « Innovation pénale et surveillance électronique : quelques réflexions sur une base empirique », *Champ pénal*, 29 septembre 2007.

7. M. Mac Mahon, « La répression comme entreprise : quelques tendances récentes en matière de privatisation et de justice criminelle », *Déviance et société*, 1996, vol. 20, n° 2, p. 103 et s.

8. M.-S. Devresse, *op. cit.*

moins de décrire un phénomène de surveillance généralisée, que d'identifier un mouvement de déprofessionnalisation/despécification de la surveillance et du contrôle de l'exécution des peines. Quelles en sont les conséquences potentielles ?

## 1.2. Conséquences

Les technologies remettent en cause l'idée selon laquelle la justice s'organise sur un espace-temps spécifique contribuant ainsi à sa banalisation sociale et un affaiblissement possible des modes de contrôle du pouvoir politique.

### 1.2.1. L'étendue

En remettant en cause le principe d'une séparation entre l'espace privé et l'espace public, les nouvelles technologies de justice et de sécurité soulèvent donc le problème de la limitation du champ d'action du pouvoir politique. En effet, l'apport principal de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, comme l'expose Luc Ferry, a sûrement été, moins que de proclamer le triomphe absolu des droits subjectifs, de poser le principe de l'existence d'une frontière nécessaire entre la sphère de l'action publique et celle de l'action privée, entre le pouvoir politique et la société civile<sup>9</sup>. Or, c'est cela que l'on remet progressivement en cause aujourd'hui ou dont on est en train de perdre conscience. À partir du moment où l'État pénètre la sphère privée et la société civile pénètre l'espace public, ces deux notions perdent de leur sens et il n'y a plus de séparation possible entre elles. Dès lors, l'action du pouvoir peut se porter en des lieux qui lui étaient interdits jusqu'alors puisque relevant précisément de la sphère des relations privées. Car à partir du moment où il n'y a plus de séparation entre les espaces public et privé, les limites « territoriales » imposées aux interventions du pouvoir disparaissent.

La déterritorialisation du contrôle remet donc en cause la dissociation traditionnelle des espaces publics et privés au profit de leur confusion. Il n'y a plus d'identification possible des lieux du pouvoir, il n'y a plus de territoire propre pour le contrôle qui se déplace désormais avec soi. Ainsi, par exemple, le PSE pose la question de l'inscription sociale de la peine, à l'exclusion institutionnelle et disciplinaire du condamné succède une socialisation de la peine elle-même. S'il y avait jusqu'à présent, dans notre société, des lieux identifiables et socio-historiquement justifiés où la liberté individuelle pouvait être mise en cause selon certaines procédures et garanties, avec le PSE, c'est directement chez le « détenu » que la peine s'inscrit ; elle n'est plus ce que l'on vit dans un lieu précis, désigné spécifiquement à cette fin et dont on peut finalement s'échapper, ou du moins avoir l'espoir de s'évader. En la circonstance, cette idée de lieux liberticides clairement identifiés disparaît, il y a diffusion, capillarisation de l'atteinte à la liberté puisque l'on peut porter atteinte à cette liberté dans le lieu même où elle était jusqu'alors protégée de façon ultime, le foyer, le domicile, l'espace privé.

D'autres manifestations technologiques traduisent cette dilution des territoires de puissance publique. Ainsi en est-il par exemple du développement des dispositifs de visio-audience, expérimentés initialement à Saint-Pierre et Miquelon, avant de

---

9. L. Ferry, « L'humanisme juridique en question. Réponse à Bernard Edelman », *Droits*, n° 13, 1991, p. 43 et s.

s'étendre à de nouveaux contentieux<sup>10</sup>. Ici la fiction juridique de l'unité territoriale permet de justifier la déconnexion physique de la justice avec son justiciable. Sans doute devient-elle particulièrement problématique lorsqu'elle entraîne la dénaturation même du sens, de la signification des lieux dans lesquels elle est mise en œuvre. Ainsi par exemple, en matière de contentieux des détenus lorsqu'elle permet, toujours par le jeu de la fiction, de faire de la prison un palais de justice. C'est bien alors toute une symbolique de la justice, toute une symbolique de la distribution des espaces et des significations qui leur sont attachées dans une société libérale qui se trouve altérée. Tout est, devient, équivalent.

### 1.2.2. La durée

Mais le phénomène est aussi temporel : « *Dans les sociétés de discipline, on n'arrêtait pas de recommencer (de l'école à la caserne, de la caserne à l'usine), tandis que dans les sociétés de contrôle on n'en finit jamais avec rien.* »<sup>11</sup> Le contrôle exercé par les nouvelles technologies de sécurité ne connaît pas de limites temporelles. Révélateur était à ce titre le projet de loi initial relatif au traitement de la récidive en France qui ne prévoyait pas moins qu'une personne condamnée à une peine privative de liberté en cas d'infraction sexuelle pourrait être placée au terme de l'exécution de celle-ci sous surveillance électronique mobile jusqu'à 20 ans en cas d'infraction délictuelle et jusqu'à 30 ans en cas d'infraction criminelle. Le pas a partiellement été franchi depuis avec la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

Mais là aussi ce n'est pas propre au PSE, c'est une évolution globale de la pénalité notamment sous l'impact du recours à la notion de dangerosité, et de la progressive juridicisation-judiciarisation de ce concept historiquement criminologique<sup>12</sup>. Avec le changement progressif de paradigme pénal qu'opère le glissement d'une logique de la culpabilité à une logique de la dangerosité, c'est bien toute la conception du temps autour de laquelle s'ordonnait le droit pénal qui se trouve remise en cause. La culpabilité est en effet liée à un temps donné, alors que la dangerosité, par définition, peut présenter un caractère perpétuel, notamment quand elle s'accompagne de manière constante, dans nos sociétés, d'une diminution du seuil de tolérance au risque. Cette évolution des représentations du temps pénal rejoint d'autres évolutions qui, tout en entraînant des conséquences distinctes, participent d'un même mouvement de sociétalisation et donc de despécification des temporalités pénales. Ainsi en est-il par exemple de l'accélération des procédures pénales pour mieux aligner le temps du procès sur les exigences des temporalités sociales (procédures par exemple de comparution immédiate, etc.) que renforcent encore les nouvelles technologies d'information, de communication et de gestion du procès pénal (informatisation de la chaîne pénale, procédure dématérialisée, etc.).

10. L. Dumoulin, C. Licoppe, J.-C. Thoëni, *op. cit.*

11. G. Deleuze, *op. cit.*, p. 242.

12. J. Danet, « La dangerosité. Une notion criminologique, séculaire et mutante », *Champ pénal*, vol. 5, 2008 ; M. Kaluszynski, « Le retour de l'homme dangereux. Réflexions sur la notion de dangerosité et ses usages », *Champ pénal*, vol. 5, 2008.

Mais on pourrait aller plus loin encore pour formuler l'hypothèse que ce mouvement observé dans le champ de l'action pénale ne lui est pas propre, qu'il est plus fondamentalement le résultat d'une profonde modification du rapport de nos sociétés au temps et/ou, pour le dire en d'autres termes encore, le résultat d'une économisation de plus en plus grande de notre lecture du temps. De façon spécifique, certains auteurs ont montré comment les techniques, par exemple celles mises en œuvre dans le monde culturel, visaient à arraisonner le temps social aux exigences des temporalités économiques des industries culturelles<sup>13</sup>. De façon plus générale, les termes dans lesquels la question du travail le dimanche est posée manifeste de façon symbolique les déplacements de notre conception du temps. Ainsi, c'est uniquement à partir du prisme du salariat et de la consommation que le débat est engagé, occultant totalement la réflexion sur la dimension symbolique de l'accord d'une société sur la nécessité de rompre le temps économique au profit d'autres valeurs. C'est une société dans laquelle le temps est indéfiniment le même, une société qui refuse le débat sur les valeurs, une société où tout se répète indistinctement au seul profit d'une lecture économique des choses. Le règne d'un principe d'uniformité qui constitue précisément le produit d'une société de production et de gestion, un produit économique, qui s'oppose au différent et à la différenciation<sup>14</sup>. La question technique apparaît ainsi indissociable de la question économique et de la façon dont cette dernière travaille nos perceptions sociales.

Avec la surveillance électronique, la peine ce n'est donc plus ce qui renvoie à un espace identifié, ce n'est plus non plus ce qui renvoie à un temps donné. De ce point de vue, elle s'inscrit bien dans une évolution de la pénalité et des représentations de la justice dans nos sociétés. Car c'est en effet bien l'une des singularités de la justice qui est ici affectée. « *La justice s'est construite historiquement sur une exceptionnalité, une spécificité revendiquée par ses acteurs, appuyée sur la maîtrise du droit, traduite dans ses principes de clôture avec le monde extérieur, qui s'expriment dans des langages, des façons de faire, des rituels, une architecture, des statuts juridiques spéciaux, des temporalités propres. L'institution judiciaire se présente comme un monde clos et se met en scène sur ce registre du profane et du sacré.* »<sup>15</sup> Son identité comme ses activités sont construites sur une distinction avec le commun, sur un espace-temps spécifique. Car la justice est distincte tout à la fois de l'espace ordinaire du social et de l'économique et de l'espace politique dont elle doit se tenir séparée pour pouvoir assurer sa fonction de protection du citoyen et vis-à-vis de ses semblables, et aussi – et sans doute historiquement avant tout –, contre le risque de l'arbitraire du pouvoir, ce qui explique l'ambiguïté du rapport de la justice à l'État dans une société de nature libérale. La banalisation sociale et/ou sociétalisation de la justice est précisément porteuse d'une négation de sa double identité fonctionnelle. La justice doit en effet se tenir à équidistance du pouvoir et de la société pour maintenir son rôle. La relégation sociale de sa fonction libérale s'opère ici subtilement.

Cependant, il ne nous semble pas, en revanche, que ces changements témoignent d'une véritable rupture avec la rationalité pénale dominante de la modernité, c'est-à-dire celle de l'enfermement carcéral.

13. B. Stiegler, *La technique et le temps*, Éd. Galilée, 2001.

14. F. Jullien, *De l'universel, de l'uniforme, du commun et du dialogue entre les cultures*, Fayard, 2008.

15. A. Garapon, *L'âne portant des reliques. Essai sur le rituel judiciaire*, Le centurion, 1985.

## 2. Ce qui ne change pas : le PSE, expression d'une diffusion du référentiel carcéral dans la Justice pénale

Le glissement de la surveillance électronique statique à la surveillance électronique mobile, et aux usages que cette dernière permet, témoigne cependant que le PSE ne constitue pas une innovation pénale dans la mesure où il ne modifie en rien la rationalité pénale dominante, c'est-à-dire celle de l'enfermement moderne. L'hypothèse est ici au contraire de considérer que les développements et les potentialités qu'offre le perfectionnement technique des modalités de la surveillance électronique ne font en réalité que l'approfondir, la renforcer et la diffuser au sein des peines non privatives de liberté. De ce point de vue, loin de rompre avec la logique carcérale, il ne fait qu'inscrire notre conception même des peines non privatives de liberté dans la perspective de l'enfermement au détriment de l'équilibre fragile de nos interventions pénales. Après avoir rendu compte de l'évolution des usages de la surveillance électronique conduisant à ce résultat, nous pourrions nous interroger sur les représentations sociales de la justice et de la sécurité qui permettent de les fonder et les impasses auxquelles elles peuvent mener.

### 2.1. Sécurisation et/ou enfermement de la peine non privative de liberté ?

De façon globale, on a pu observer en matière de surveillance électronique le déplacement progressif du sens de celle-ci. À savoir qu'à l'origine, la justification théorique du PSE était la réduction de la surpopulation carcérale et la réduction des coûts ainsi que, et on l'a vu resurgir dans le rapport Warsmann, l'exécution des courtes peines privatives de liberté<sup>16</sup>. Or, de plus en plus les États aujourd'hui s'éloignent de ces objectifs. D'une part, le constat est désormais effectué que le PSE ne mord que très peu sur la détention. D'autre part, il permet de plus en plus souvent de renforcer le contrôle de mesures de sûreté et de sécuriser les aménagements de peine. Cette dernière évolution est encore celle que l'on enregistre par exemple aujourd'hui en Europe dans des États comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et, on y reviendra ensuite, en France<sup>17</sup>. Dès lors, le PSE ne peut que se traduire par une extension du dispositif de contraintes pénales. Dans ce cadre, écrit André Normandeau, « *on emprisonne de façon habituelle, autant et même plus de monde, mais l'on ajoute dans certains cas à la probation ou à la libération conditionnelle ordinaire ou intensive une surveillance additionnelle de type électronique. Cette surveillance est également un « ajout punitif» et une mesure communautaire de « contrôle plus strict», plutôt qu'une solution de rechange à l'emprisonnement, comme c'est le cas de la surveillance intensive* »<sup>18</sup>.

L'exemple de la France est caractéristique d'une telle évolution. Tous les principes initialement posés en matière de contrôle et de conception de la surveillance électronique se sont en effet peu à peu effondrés pour laisser place à de nouvelles logiques

16. J.-L. Warsmann, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, Rapport de la mission parlementaire auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice, Ministère de la Justice, La documentation française, 2003.

17. J.-C. Froment, M. Kaluszynski (Dir.), *Justice et nouvelles technologies. La surveillance électronique en Europe*, PUG, 2007.

18. A. Normandeau, « Bilan criminologique de quatre politiques et pratiques pénales américaines contemporaines », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 2, avril-juin 1996, p. 342-343.

d'utilisation<sup>19</sup>. La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a sans doute constitué la première grande étape d'une telle évolution. Manifestant la volonté du Gouvernement de renforcer le dispositif du PSE, le rapport annexé se donnait pour objectif « *de permettre, à l'échéance d'un délai de cinq ans, le placement simultané sous surveillance électronique de 3 000 personnes* ». Elle introduit à ce titre dans son article 49 de nouvelles dispositions relatives au PSE. Ainsi prévoit-elle, de façon innovante, que l'obligation prévue au titre du contrôle judiciaire par l'article 135-2 du Code de procédure pénale « *de ne pas s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat* », peut désormais être exécutée sous le régime du PSE. À ce titre, la loi s'éloignait de façon incontestable des objectifs et débats initiaux sur le PSE en France. La loi du 12 décembre 2005 a renforcé cette logique en prévoyant le recours à la surveillance électronique mobile dans les hypothèses du suivi socio-judiciaire, de la libération conditionnelle et de la surveillance judiciaire. Elle va ainsi ouvrir la voie à des évolutions et des applications de plus en plus nombreuses dont la loi du 25 février 2008 déjà citée est une illustration par l'introduction à laquelle elle procède de la surveillance de sûreté.

Ce déplacement de registre d'utilisation du PSE aboutit, de façon plus générale, à la fois à en changer la signification (non plus adoucir les conditions d'exécution des peines privatives de liberté pour en éviter les effets négatifs et favoriser sa resocialisation, mais renforcer le contrôle et les contraintes de l'exécution des peines) et les usages (par la voie d'une extension possible de son recours dans des domaines ne permettant plus de mordre sur la détention). De ce point de vue, on comprend aisément que le développement de la surveillance électronique puisse parfaitement s'accommoder d'un développement parallèle du recours à l'enfermement, carcéral et/ou médical, voire se confonde avec eux, puisqu'ils s'appuient en réalité sur des rationalités communes. À ce titre, on peut craindre que les changements progressifs de sens et des usages de la surveillance électronique ne privent plus encore le débat pénal qui pouvait l'accompagner de son intérêt principal, à savoir interroger les impacts positifs et négatifs de cette nouvelle modalité du pouvoir de punir sur les condamnés, leur représentation de la peine, leur intégration sociale et familiale, etc. Le PSE devient alors un simple outil de contrôle et de neutralisation technologique perdant toute portée d'innovation pénale pour venir relayer un discours axé sur le renforcement de la contrainte pénale et de la fonction rétributive de la peine. Il s'inscrit alors dans une logique de sécurisation des aménagements de peine ou des mesures de sûreté, voire de la peine non privative de liberté elle-même, devenant simplement ainsi un moyen de *l'enfermer* au nom de la lutte contre une récidive incertaine et une dangerosité éventuelle ! Or, une telle évolution est de nature à remettre en cause les conclusions qui nous sont livrées par certaines évaluations du dispositif. Notamment celle tout à fait intéressante menée en Suisse qui montre que si l'exécution d'une peine privative de liberté sous la forme de la surveillance électronique, via le dispositif des arrêts domiciliaires en Suisse, a

---

19. J.-C. Froment, « Le développement du placement sous surveillance électronique en France : mobilisation du politique et neutralisation idéologique », *Poursuivre et punir sans emprisonner, Revue de droit pénal et de Criminologie*, n° 12., 2006, p. 51 et s.



un impact tout à fait positif sur le condamné lorsqu'elle est accompagnée par un fort traitement psychosocial, elle n'a en revanche pas d'incidence sur la récidive<sup>20</sup>.

Le propos induit une autre conséquence, à savoir qu'il met en évidence la plasticité de l'usage de toute nouvelle technologie laquelle peut être mise au service de fins, de rationalités plurielles. La technologie est ici rapportée à un moyen qui ne détermine pas à elle seule l'usage que l'on pourra en faire, même si par les potentialités nouvelles qu'elle offre, elle va pouvoir considérablement accélérer, aider, renforcer, voire exacerber des processus de transformation de l'action publique, ici d'ordre pénal, historiquement déjà là, en cours d'émergence ou potentiellement souhaités. Ce qui signifie encore que l'on ne peut rapporter telle ou telle technologie à une signification unique dont elle serait intrinsèquement et *a priori* dépositaire. La question des technologies ne peut donc être posée indépendamment d'une analyse de la nature des valeurs et des images sociales à partir desquelles son usage est pensé. Il nous faut donc, *in fine*, poser la question des valeurs et des images sociales.

## 2.2. Les risques d'une « pénalité de gestion du risque »

Quels changements de l'action publique pénale, quelle nature des représentations sociales dominantes qui fondent ces changements, peut-on alors identifier pour comprendre ce qui sous-tend les déplacements de sens et d'usages identifiés de la surveillance électronique ?

Révélatrice à cet effet nous semble être la confusion des mots de laquelle procède la décision du Conseil constitutionnel en France relative à la loi du 12 décembre 2005 introduisant le PSEM dans certaines conditions<sup>21</sup>. Celui-ci en effet, saisi de la constitutionnalité de l'applicabilité aux personnes déjà condamnées des dispositions de cette loi relatives au régime de la surveillance judiciaire avec port du PSEM, a estimé, dans une décision du 8 décembre 2005, que la surveillance électronique mobile n'était pas soumise au principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères notamment en raison de sa finalité préventive et non punitive, du fait que cette mesure est liée non à la culpabilité de l'intéressé, mais à sa dangerosité (constatée par une expertise médicale) et qu'elle est décidée par la juridiction de l'application des peines et non par la juridiction de jugement<sup>22</sup>. Or, le Conseil constitutionnel tombe ici dans le piège d'une conception de la prévention de la délinquance qui s'éloigne de l'idée même d'engager un processus de transformation positive de l'individu pour simplement se donner les moyens de s'en protéger négativement. Deux remarques à cet effet :

- ◆ D'une part, pour constater que cette évolution traduit bien la progression dans le champ des politiques de prévention de la délinquance, d'une rationalité qui est celle de la prévention situationnelle au détriment de celle de la prévention

20. P. Villettaz et M. Killias, *Les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique dans les cantons de Genève, du Tessin et de Vaud. Rapport final à l'Office fédéral de la justice*, Université de Lausanne, 2003 ; M. Killias, *Rapport final sur l'évaluation expérimentale des Arrêts domiciliaires vs Travail d'intérêt général*, Université de Zurich, 2006.

21. CC. Décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005. Erreur qu'il réitérera dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008.

22. Argumentation d'ailleurs reprise par le Conseil d'État. Cf. CE, 12 décembre 2007, *Section française de l'observatoire international des prisons*, Req. n° 293993.

sociale. Si cette dernière vise à agir – pour les changer positivement – sur les caractéristiques structurelles de l'environnement (culturel, économique, social, éducatif, etc.) dans lesquelles évolue l'individu afin de réduire les facteurs incitatifs au comportement délinquant, la première repose sur une analyse de la rationalité – d'ordre économique, celle du bilan coût/avantage – du comportement délinquant afin de rompre son enchaînement logique et mieux s'en protéger, le neutraliser, indépendamment d'un projet de changement de l'individu. Cette évolution saisit nos conceptions mêmes de la prévention de la récidive entre une logique post-sentencielle d'aide à la réinsertion et/ou de surveillance de précaution. Les usages de la surveillance électronique mobile s'inscrivent aujourd'hui dans cette perspective en réduisant la logique même du travail social, au nom d'une certaine conception de la prévention de la récidive de type situationnelle, à une seule fonction de contrôle et de surveillance et en prenant le risque d'appauvrir considérablement l'identité même de cette fonction professionnelle par essence dualiste, entre aide et contrôle, au seul profit de la seconde de ces dimensions. Si de fait, la clôture s'affaisse entre le milieu ouvert et le milieu fermé, c'est bien là encore au seul profit du second.

On assiste ainsi à un nouveau renversement paradoxal dans l'histoire de la visibilité du pouvoir de punir. En effet, si l'effacement du surveillant qu'organise la surveillance électronique semble s'accompagner d'une plus grande mise en transparence du surveillé, plus on met en lumière celui que l'on regarde, celui que l'on surveille, moins en réalité on s'intéresse à lui, moins il y a de projet de le changer. Ainsi peut-on parler d'une philosophie pénale négative, une philosophie de simple protection contre les risques rejetant tout droit pénal de projet.

- ◆ Mais d'autre part, qui ne voit que cette évolution là ne peut aboutir qu'à une impasse, celle de déplacer toujours plus loin le curseur de la sécurité au fur et à mesure de nouveaux événements dramatiques, amplifiés par l'assourdissante caisse de résonance médiatique, qui la mettent en cause, au fur et à mesure d'une demande de sécurité qui ne peut qu'indéfiniment croître. Car l'un des problèmes qui sous-tend ce processus est sans doute d'avoir posé le problème de la sécurité, notamment dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt dix, comme un droit de l'homme, c'est-à-dire dans les termes d'un droit individuel auquel les pouvoirs publics cherchent à répondre et non plus comme le faisaient implicitement les textes antérieurs, comme celui de la DDHC de 1789 par exemple, comme un principe politique, c'est-à-dire un mécanisme de régulation collective des sociétés civiles ordonné à une certaine représentation de ce qui fonde l'agencement entre les individus. L'individualisation de ce droit transforme le statut de l'action de justice et de sécurité en une simple logique de prestation donnée à un usager, voire de relation de service ou de clientèle, et la technologie offre régulièrement alors des réponses nouvelles quand celles des pouvoirs publics deviennent impuissantes à répondre à une demande devenue toujours plus pressante. Et d'autant plus impossible à récuser qu'elle se développe sur le registre de l'indignation, au risque de dérives toujours plus importantes, au risque de s'éloigner peu à peu des principes qui ont vocation à gouverner nos

sociétés. Car comme l'a rappelé si fortement le philosophe politique Marcel Gauchet, « *les droits de l'homme ne sont pas une politique !* »<sup>23</sup>.

Dans ces conditions, on ne pourra donc qu'encourager à une véritable réflexion sur les valeurs et les limites qui doivent encadrer l'élaboration de nos politiques pénales, de façon à déterminer des cadres juridiques suffisamment solides pour ne pas les laisser « exploser » face à chaque nouvelle évolution technologique, dont les sophistications à venir, si séduisantes soient-elles d'un point de vue pratique, et si intéressantes soient-elles d'un point de vue économique pour ses promoteurs, peuvent aussi, sans parfois que l'on ne s'en aperçoive, profondément remettre en cause les socles toujours très fragiles de nos sociétés démocratiques et des valeurs qui les fondent. Il ne s'agit donc pas ici de condamner la surveillance électronique, d'autant moins au regard des conséquences individuelles positives que l'on peut lui accorder et dont témoignent certaines évaluations, mais bien de prévenir les risques auxquels nous exposent toutes les nouvelles technologies de sécurité, de justice et de punition, de leur perfectionnement et de leur diffusion rapide selon les lois du marché<sup>24</sup> et de leurs glissements d'usages possibles quand elles ne s'accompagnent pas d'une réflexion approfondie sur les cadres légitimes et sur les valeurs auxquels doivent s'adosser leur recours. L'enjeu n'est pas négligeable, il s'agit sans doute de repenser une théorie des libertés publiques qui s'adosse à un vrai projet politique et qui ne vise pas uniquement à répondre à la revendication de nouveaux droits individuels dont le degré d'exigence sera toujours plus élevé<sup>25</sup>. Une théorie des libertés publiques qui repose sur une réflexion préalable relative aux principes qui fondent une société de nature démocratique, c'est-à-dire d'une société qui accepte de prendre le risque de ses propres fragilités, qui assume ses divisions et les risques – celui y compris parfois d'une plus grande récidive –, qui découlent de son identité même. La tâche est lourde, elle nous invite à une réflexion politique sur la définition du seuil de risque acceptable et nécessaire dans une société pour protéger/conservé les valeurs autour desquelles elle fonde son organisation collective et du seuil de risque au-delà duquel cette société perd sa légitimité même par l'excessive violation des droits individuels qu'elle ne permet pas d'empêcher. Et de ce point de vue, on ne peut que s'alarmer de la pauvreté contemporaine du débat politique sur les questions pénales, du manque de courage et de l'électoratisme qui trop souvent y préside, mais aussi de l'effacement toujours plus important de la rationalité politique face à la rationalité économique.



23. M. Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Tel Gallimard, 2002, p. 1 et s.

24. J.C. Guillebaud, *La refondation du monde*, Seuil, 1999.

25. M. Gauchet, *op. cit.*

TABLE RONDE

## *L'importance de la dignité en tous lieux*



**Intervention d'Annie Beziz-Ayache,**  
*maître de conférences à l'université Jean Moulin Lyon 3,*  
*directeur du master 2 pénologie*

Tout d'abord, je voudrais dire que je suis heureuse d'ouvrir cette table ronde pour un moment de réflexions et d'échanges sur la question de la dignité lors de l'exécution des peines. Avant de donner la parole aux intervenants, quelques mots de présentation.

Au centre de toutes les questions relatives au monde carcéral, la dignité est une notion chargée d'histoire et de tradition philosophique. Selon une définition communément admise, il s'agit « *d'une valeur éminente appartenant à toute personne physique du seul fait de son appartenance à l'espèce humaine* » (Vocabulaire H. Capitant). Qualité particulière de l'homme, la dignité a un caractère universellement partagé qui s'impose à tous, pour soi comme pour autrui. Elle implique le respect dû par tout être humain à un autre être humain du seul fait qu'il est un homme. C'est une obligation inconditionnée qui ne peut être bafouée, même au nom de la protection de l'ordre public. Mais il ne suffit pas de proclamer la dignité. Encore faut-il l'intégrer au droit positif et faire passer ainsi dans le droit une exigence d'ordre éthique. La Cour européenne des droits de l'homme a pleinement assuré ce passage et l'assure encore en retenant que la dignité peut s'entendre comme l'estime de soi. Ainsi, pour la Cour, chacun est seul juge de sa propre dignité et en conséquence :

- ◆ d'une part, il suffit que la victime soit humiliée à ses propres yeux pour qu'un traitement soit inhumain et dégradant même s'il ne l'est pas aux yeux d'autrui,
- ◆ d'autre part, l'absence de volonté d'humilier l'individu ne saurait forcément conduire à un constat de non-violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La question de la dignité se pose avec insistance à propos de l'exécution de la peine d'emprisonnement. Les principes fondamentaux des règles pénitentiaires européennes insèrent la problématique des droits des détenus dans le cadre général des droits de l'homme. Une telle orientation ouvre la voie à une reconnaissance de la dignité des détenus. Faire subir un traitement inhumain et dégradant est constitutif d'une atteinte à sa dignité et une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Aussi, faut-il rappeler que :

- ◆ le condamné ne doit pas être soumis à une souffrance qui dépasse celle inhérente à la détention. Donc pas d'usage de la force physique sur le détenu, pas de fouilles humiliantes ni de placement en isolement sans encadrement strict ;
- ◆ le droit doit garantir des conditions de détention conformes à la dignité humaine. L'article D. 189 du Code de procédure pénale (CPP) énonce que « *le service public pénitentiaire doit respecter la dignité inhérente à la personne humaine* ». Et pourtant quel contraste avec un constat souvent dénoncé : surpopulation dans des locaux parfois insalubres, promiscuité, manque d'hygiène, violences entre codétenus et contre les surveillants, délais d'attente importants pour les soins, durée des visites limitée...

La portée de la peine privative de liberté doit être seulement limitée à la suppression de la liberté physique d'aller et venir et c'est l'honneur du droit européen des droits de l'homme de protéger ces droits même à l'égard de ceux qui les ont les moins respectés. Est-ce là un défi insurmontable ? Quel sera sur ce point la réponse de la future loi pénitentiaire ?

De plus, il faut être particulièrement attentif au respect de la dignité au regard des évolutions prévisibles du monde carcéral. Évolutions dans les deux directions suivantes :

- ◆ les alternatives à l'emprisonnement et notamment la surveillance électronique, le développement des techniques de traitement de certains délinquants doivent être examinés à la lumière de la notion de peine dégradante au sens de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- ◆ la technicité accrue des établissements pénitentiaires risque de se doubler d'une déshumanisation. Une prison hyper-sécurisée où les caméras prendraient la place des surveillants nuirait certainement aux détenus. Le contact humain est, en effet, la marque essentielle de la prise en compte de leur personne tant il est vrai que la dignité se lit dans le regard des autres.





**Intervention de Marc Nève,**  
*avocat, membre, au titre de la Belgique, du Comité  
 européen pour la prévention de la torture et des peines ou  
 traitements inhumains ou dégradants (CPT)*

Pour évaluer au mieux la nature et la portée du travail accompli par le CPT en ce qui concerne le respect de la dignité en tout lieu de privation de liberté, trois caractéristiques méritent d'être mises en évidence, à savoir :

- ◆ l'originalité du CPT ;
- ◆ l'absence de toute définition de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- ◆ la synergie entre les organes du Conseil de l'Europe intervenant en cette matière.

## 1. L'originalité du CPT

C'est l'article 3 de la Convention européenne qui prohibe la torture et toute peine ou traitement inhumain ou dégradant qui a inspiré la rédaction de la Convention mettant en place le CPT.

Créé en 1987, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est sans doute, en matière de privation de liberté, l'un des organes les plus originaux qui soit.

La Convention mettant en place le CPT prévoit un mécanisme non judiciaire, à caractère préventif, pour protéger les personnes privées de liberté. Ce mécanisme repose sur un système de visites effectuées par le Comité.

Les membres du CPT sont des experts indépendants venant d'horizons différents. Ce sont principalement des juristes, des médecins, des spécialistes des questions pénitentiaires ou de la police. Le CPT visite des lieux de détention (par exemple prisons et centres de détention pour mineurs, postes de police, centres de rétention pour étrangers, hôpitaux psychiatriques) afin d'évaluer la manière dont les personnes privées de liberté sont traitées et, le cas échéant, de recommander aux États des améliorations.

Le CPT effectue des visites périodiques dans les États contractants ainsi que des visites *ad hoc* en cas de nécessité. Le Comité est tenu de notifier à l'État concerné son intention d'effectuer une visite, mais n'est pas tenu de préciser dans quel délai s'effectuera cette visite qui, dans des cas exceptionnels, pourra avoir lieu juste après la notification.

La Convention prévoit que les délégations peuvent se rendre à leur gré dans tous lieux de détention et ont le droit de se déplacer sans entrave à l'intérieur de ceux-ci. En particulier, les membres d'une délégation s'entretiennent sans témoin avec les personnes privées de liberté. De plus, ils entrent librement en contact avec toutes les personnes susceptibles de leur fournir des informations.

Le CPT s'inspire de deux grands principes : la coopération et la confidentialité. La coopération avec les autorités nationales est au cœur de la Convention, puisque son but est de protéger les personnes privées de liberté plutôt que de condamner les États pour des abus. Le Comité se réunit donc à huis clos et ses rapports sont strictement confidentiels. Néanmoins, si un pays ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du Comité, celui-ci peut décider de faire une déclaration publique.

Bien entendu, l'État peut lui-même demander la publication du rapport du Comité, ainsi que ses commentaires. Par ailleurs, chaque année, le Comité élabore un rapport général d'activités qui est rendu public.

Ses rapports sont aujourd'hui quasi tous publiés<sup>1</sup>. Ils constituent en fait une somme permettant d'apprécier au mieux, en matière de privation de liberté, l'état des lieux dans chaque État partie.

Par ailleurs, l'on observera que les recommandations qui jalonnent ces rapports, ont, au fil du temps, été complétées pour d'une part viser à toujours plus d'effectivité dans l'exercice des droits à mettre en évidence<sup>2</sup> et pour d'autre part, viser le plus complètement tout aspect de la privation de liberté, à quelque titre que ce soit<sup>3</sup>.

En outre, sa fonction non juridictionnelle et sa liberté d'action en l'absence de toute référence à une définition quelconque de la torture et/ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ont bien entendu permis au Comité de rompre aisément avec la jurisprudence ancienne de la Cour relative à l'article 3 de la Convention (voir aussi ci-après 2.).

Outre l'impact du travail du CPT sur les initiatives prises par les différents législateurs nationaux cherchant dans l'ensemble à adapter la législation ou recommandation du

1. À ce jour, seule la Russie se refuse à publier les rapports la concernant ; voir toutefois trois déclarations publiques diffusées par le CPT et visant la situation en Tchétchénie.

2. Ainsi, à titre d'exemple, les recommandations à propos des garanties fondamentales parmi lesquelles le droit d'accès à un avocat, notamment dans le cadre des procédures disciplinaires en prison, ont-elles été complétées au fil du temps pour préciser les modalités de cette intervention (voir not. les rapports de visite relatifs à l'Italie (2004), par. 126 et à Monaco (2006), par. 65).

3. Ainsi les recommandations en matière de ressortissants étrangers privés de liberté dont la situation n'était évoquée que de façon plus marginale lors de la mise en place du CPT ; voir notamment à ce propos le 13<sup>e</sup> rapport général d'activités du CPT (2002-2003) comprenant un chapitre concernant *l'éloignement d'étrangers par la voie aérienne*.

Comité, il est intéressant de noter que la jurisprudence de la Cour s'est, en matière de privation de liberté, toujours davantage fondée sur le travail du CPT. Ainsi, par rapport à la Cour, le Comité intervient de plus en plus régulièrement dans une fonction de *fact finder*, les décisions de la Cour se référant expressément aux résultats du travail d'enquête sur le terrain effectué à l'occasion des visites<sup>4</sup> (voir aussi ci-après 3.).

## 2. L'absence de toute définition

Dans le contexte d'une approche d'une définition de faits assimilables à des faits de torture et/ou à autant de traitements inhumains ou dégradants, voire d'atteintes à la dignité, il est impossible de présenter le travail du CPT sans évoquer le paradoxe qui sous-tend toute analyse à ce sujet. Alors qu'il a pour mission de prévenir tout acte de torture et tout traitement inhumain ou dégradant, le CPT ne dispose d'aucune définition précise à ce propos.

Non seulement la Convention européenne qui a conduit à la mise en place du CPT est-elle muette à ce sujet mais en outre, l'on relève qu'au fil de ses rapports le CPT s'est toujours délibérément abstenu de toute définition. En outre, ni à travers ses rapports, soit périodiques, soit relatifs à des visites *ad hoc*, ni à l'occasion de ses bilans annuels, présentés sous la forme de rapports généraux, le Comité n'a jamais exprimé le souhait ou le souci de disposer d'une définition.

En revanche, cette absence de définition n'a jamais ralenti ni entravé le travail du CPT. Bien au contraire. À l'analyse, l'on relève en effet que l'approche du CPT conduit à donner à la notion de torture et de traitement inhumain ou dégradant un contenu et une interprétation tout à la fois plus sévère et plus large que par exemple la Cour européenne, même s'il est vrai que cette jurisprudence a considérablement évolué.

Ainsi, il ressort des rapports du CPT que des faits et/ou des situations qui, comme tels, ne pourraient concrètement entraîner une condamnation par la Cour européenne sur la base de l'article 3 de la Convention, sont considérées par le Comité comme inacceptables. Citons, à titre d'exemple, l'un des rapports généraux précisant que « *le degré de surpeuplement d'une prison, ou dans une partie de celle-ci, peut être tel qu'il constitue, à lui seul, un traitement inhumain ou dégradant* »<sup>5</sup> ou encore, dans un tout autre ordre d'idées, le fait de ne pas appeler les détenus par leur nom mais en se référant à un numéro<sup>6</sup>.

Par ailleurs, dès ses premiers rapports, le CPT a aussitôt donné une interprétation très large du contenu de la notion de torture et de traitement inhumain ou dégradant en incluant des situations qui, considérées isolément, relèvent davantage de l'article 5 de la Convention, voire de l'article 6. Ainsi, « *le droit* », pour une personne privée de liberté, « *d'informer de sa situation un proche ou un tiers de son choix* », « *le droit à l'accès à un avocat* », « *le droit à l'accès à un médecin* », sans oublier le droit d'« *être informé*

4. Voir, parmi d'autres, quelques-uns des premiers arrêts de la nouvelle Cour permanente, soit les arrêts *Dougoz c. Grèce*, 6 mars 2001 ; *Peers c. Grèce*, 19 avril 2001 et *Kalashnikov c. Russie*, 15 juillet 2002 (arrêt de la grande chambre du 15 octobre 2002).

5. Rapports généraux : Questions de fond [FR] 46.

6. Rapport de visite à Malte (2004), par. 27.



*sans délai de tous ses droits, y compris ceux mentionnés ci-avant* ». Somme toute, c'est une méthode de travail ou plutôt une dynamique d'investigation qui s'est substituée à une définition.

Dans son étude *Getting to grips with torture*<sup>7</sup>, Malcolm D. Evans, comparant l'approche du CPT à celle de la Cour européenne, parle d'une approche horizontale d'une part, et verticale d'autre part.

L'image est séduisante dès lors que le rôle du CPT c'est d'abord et avant tout, d'être sur le terrain. L'intervention du CPT s'analyse comme libre de toute hiérarchie quelconque dans la gravité des comportements à dénoncer même si son approche se nourrit, se fonde et se construit sur un large éventail de normes internationales. Par ailleurs, l'absence de référence à une hiérarchie précise, à une gradation, se fonde aussi sur le fait qu'implicitement, mais certainement, il nous est impossible, face à une situation donnée, à chaque fois, non seulement de la décrire suivant une même typologie mais également de faire référence à chaque autre cas de même nature. N'oublions pas qu'il n'y a pas deux délégations constituées de la même façon et qu'au fil des ans, la composition du CPT s'est sans cesse renouvelée. Autant de raisons qui expliquent sans doute le fait que le principal atout du CPT est sa méthode de travail, soit une dynamique d'investigation dont il est indispensable qu'elle soit aussi proactive que rigoureuse et autocritique. Ce n'est qu'à ce prix que le CPT peut revendiquer l'absence d'une définition de faits assimilables à des faits de torture et/ou à autant de traitements inhumains ou dégradants.

### 3. La synergie entre les organes du Conseil de l'Europe

Au fil du temps, l'influence du Conseil de l'Europe, en charge de la mise en œuvre de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'est toujours affirmée davantage à travers, plus particulièrement :

- ◆ la jurisprudence de la Cour européenne en matière de privation de liberté et notamment en matière pénitentiaire ;
- ◆ les recommandations et les résolutions du Comité des ministres<sup>8</sup>, son organe politique directeur ;
- ◆ le travail du CPT ;
- ◆ le Commissaire aux droits de l'homme, institution indépendante au sein du Conseil de l'Europe, mise en place en 1999 et dont la mission est de promouvoir la prise de conscience et le respect des droits de l'homme dans les 47 États membres du Conseil.

En ce qui concerne tout à la fois les garanties à mettre en place mais aussi et surtout les lignes de force à donner au contenu du droit pénitentiaire, le travail mené

7. Présenté par l'auteur, professeur de droit international à l'université de Bristol, à l'occasion d'un séminaire sur le thème de la définition de la torture, organisé par l'APT, à Genève, les 10 et 11 novembre 2001.

8. Voir en particulier les règles pénitentiaires européennes et les initiatives prises par l'administration pénitentiaire française en vue de la promotion de ces règles.

plus particulièrement par les trois premiers organes, de nature, de portée et d'objets différents, a été déterminant dans les réformes qui voient enfin le jour dans nombre d'États européens.

En outre, à cela s'ajoute le travail mené par l'Union européenne. Si au départ, le respect des droits de l'homme et, partant, toutes les questions touchant de près ou de loin au thème de la privation de liberté, relevaient de la sphère de compétence du Conseil de l'Europe, depuis quelques années déjà, dans le cadre de la mise en œuvre des traités successifs, l'Union européenne se montre toujours plus présente en la matière.

Ainsi, depuis le Traité d'Amsterdam qui remonte au 1<sup>er</sup> mai 1999, l'Union européenne développe-t-elle ce que les États parties ont appelé le « *troisième pilier* », pilier fondé sur le thème d'un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* ».

Même si, quant à ces initiatives prises par les instances de l'Union européenne<sup>9</sup>, aucune n'a encore abouti à ce jour, leur volonté de prendre en compte et d'intégrer au mieux l'enseignement des organes du Conseil de l'Europe au premier rang desquels, rappelons-le, la jurisprudence de la Cour européenne, laisse augurer d'une protection toujours plus complète des droits des personnes privées de liberté, condamnées ou non. Par ailleurs, ces textes ont aussi le mérite d'insister, directement ou non, sur le caractère de remède ultime (*ultimum remedium*) de la peine privative de liberté. Ainsi, outre les moyens complémentaires que ces initiatives nous proposent pour faire face à la crise de légalité de la peine privative de liberté, elles nous renvoient à la nécessité de réévaluer la peine d'emprisonnement dans l'arsenal des sanctions et, partant, à la crise de légitimité dont la peine privative de liberté et le régime pénitentiaire font l'objet.



---

9. Parmi les initiatives déjà prises en compte, mais aujourd'hui non encore abouties, l'on retiendra en particulier, une proposition de décision cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales ([http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2003/com2003\\_0075en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2003/com2003_0075en01.pdf) (texte en anglais)) et une proposition de décision cadre du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle pré-sentencielles non privatives de liberté ([http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_30112004/gp\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/gp_30112004/gp_fr.pdf) (texte en français)) ; voir aussi la Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les droits des détenus dans l'Union européenne (2003/2188(INI)).



**Intervention d'Anne Owers,**  
*Inspectrice en chef des prisons d'Angleterre  
 et du Pays de Galles*

## 1. Dignité

Je suis honorée d'avoir été conviée à intervenir à cette importante conférence. Je dois commencer par dire que la question de la dignité au sein du système carcéral est le cœur, et peut-être même la raison d'être, du système d'inspection dont j'ai la charge.

L'Inspection des prisons d'Angleterre et du Pays de Galles est indépendante du service des prisons ; dans les faits, elle est également indépendante du ministère de la Justice, dans la mesure où je rends compte directement au ministre de la Justice et où je publie mes rapports directement, sans interférence de la part de fonctionnaires du ministère ou des ministres. L'Inspection dispose également de ses propres critères, appelés « attentes » (*Expectations*), qui se fondent sur des meilleures pratiques et des principes inspirés des droits de l'homme, et qui sont consultables publiquement sur notre site Internet.

Notre rôle consiste à rendre compte des conditions de vie en prison et du traitement des détenus : il ne s'agit pas d'évaluer le service des prisons en tant que tel, son organisation ou son budget. Je ne traite pas non plus les plaintes émises individuellement par les prisonniers : c'est le rôle du médiateur des prisons et de la probation, qui mène des enquêtes indépendantes sur toutes les morts survenues en prison ou dans les foyers de probation. J'inspecte également d'autres lieux de détention : centres de détention pour migrants et centres de détention militaires, pour les membres de l'armée. Plus de la moitié des inspections ne sont pas annoncées à l'avance, et je dispose d'une équipe pluridisciplinaire d'inspecteurs, qui comprend notamment des spécialistes des soins médicaux et de l'éducation.

Au cours de nos inspections, nous soumettons chaque prison à quatre tests de ce que nous appelons une « prison saine » (*bien-être*<sup>1</sup>) – en d'autres termes, une prison qui fonctionne correctement et efficacement.

---

1. Les mots en français dans le texte original, qui marquent la comparaison entre les systèmes pénitentiaires français et anglais, sont en italique (NDE).

Ces tests vérifient que : la sécurité de tous les détenus est assurée, qu'ils sont traités dans le respect de la dignité humaine, qu'ils peuvent avoir des activités productives, et que leur réinsertion est préparée. À l'évidence, les deux premiers tests concernent la dignité humaine, mais c'est aussi le cas des deux autres. Il existe une forte corrélation entre prisons décentes et prisons efficaces, capables de protéger la société à long terme.

Je voudrais maintenant aborder certains des obstacles à ces concepts et la nécessité de les défendre. Il est essentiel pour nous tous que nous nous y tenions, alors même que nos prisons sont toujours plus surpeuplées et nos ressources toujours plus limitées.

## 2. Sécurité

La sécurité est le premier devoir de l'État lorsqu'il incarcère une personne. L'État reçoit un devoir positif de protéger la vie (article 2 de la CEDH). Les prisons accueillent beaucoup de personnes vulnérables (par exemple à cause de la drogue, de maladies mentales ou de mauvais traitements), ainsi que beaucoup de personnes asociales et violentes. Les prisonniers doivent être protégés d'eux-mêmes (du suicide, de l'automutilation ou d'une aggravation de leur santé physique ou mentale), mais aussi des autres (du racket, de l'intimidation, des mauvais traitements ou de la violence des autres prisonniers ou même du personnel).

Les prisons d'Angleterre et du Pays de Galles connaissent de nombreux suicides, bien que ce chiffre ait baissé cette année, ce qui est très positif. Les prisons ont développé des procédures visant à protéger les détenus vulnérables, en particulier au cours de leurs premiers jours de détention, où le risque est le plus fort. L'automutilation chez les femmes emprisonnées, en particulier les jeunes femmes, est très fréquente : les femmes ne représentent qu'environ 5 % de la population carcérale, mais près de la moitié des incidents de blessures auto-infligées. Au Royaume-Uni, la question de l'utilisation de la force à l'encontre des mineurs détenus a suscité une inquiétude particulière, et deux mineurs sont morts pendant ou après avoir été maintenus sous la contrainte (même si cela s'est produit dans des « centres de formation sécurisés » et non des prisons). La sécurité est nettement plus difficile à assurer dans de grandes prisons surpeuplées.

## 3. Respect

Selon l'article 3 de la CEDH, l'État a un devoir positif de protéger les personnes contre les mauvais traitements délibérés (la torture), ainsi que les traitements inhumains ou dégradants, qui peuvent être involontaires. Le rôle de l'Inspection devrait être d'empêcher la torture, et non d'en rendre compte ; pour empêcher l'existence de tels traitements, il est crucial que chaque prisonnier, quel que soit son crime, soit traité dans le respect de la dignité humaine.

Pour ce test, nous examinons les relations entre le personnel et les détenus. À l'évidence, le personnel ne doit pas maltraiter les prisonniers, mais il a également une responsabilité plus positive : il doit s'impliquer vis-à-vis des personnes incarcérées,

les soutenir et les stimuler. Le rôle du personnel de surveillance (les *gardiens*) est très important : ils doivent être un modèle tout en essayant d'accompagner les prisonniers vers la réinsertion. Le directeur général actuel de notre service des prisons et son prédécesseur ont insisté sur l'importance de la décence (c'est-à-dire traiter les détenus convenablement), et cela a permis d'améliorer la culture, et d'ailleurs la sécurité générale de la plupart de nos prisons. L'environnement physique constitue un autre aspect du respect. Trop de nos prisons sont vieilles, mal équipées en sanitaires, et parfois même infestées de vermine, alors que deux détenus doivent partager une petite cellule prévue pour une personne, y manger, y dormir, et en utiliser les toilettes.

Des soins médicaux adaptés participent également au respect de la dignité humaine. Les prisonniers sont fortement touchés par des maladies physiques et surtout mentales. Les soins médicaux carcéraux étaient auparavant nettement inférieurs à ceux fournis en dehors des prisons, mais ils sont désormais fournis et assurés par le *National Health Service* (comme c'est le cas en France). Cela a permis d'améliorer considérablement les standards, mais cela ne suffit toujours pas à répondre aux besoins, en particulier pour les maladies mentales. Trop de personnes incarcérées devraient vraiment se trouver dans des environnements de soin.

Les prisons accueillent également des personnes d'ethnies, de religions et de cultures très diverses, et nous avons connu des problèmes de racisme dans nos prisons. Ces questions sont désormais étroitement surveillées, mais il n'en demeure pas moins que selon nos enquêtes confidentielles auprès des prisonniers, les détenus noirs ou appartenant à des minorités ethniques déclarent presque systématiquement avoir eu une plus mauvaise expérience de la prison que les détenus blancs. Il est rare de constater un racisme direct et explicite, mais beaucoup de membres du personnel, en particulier dans les régions rurales, ne comprennent pas la culture ou la situation des détenus noirs ou appartenant à une minorité ethnique. Un autre aspect de la diversité des prisonniers est le handicap : nous devons répondre aux besoins des prisonniers handicapés, notamment en raison du nombre nettement plus élevés de détenus âgés.

#### 4. Activité productive

Beaucoup des personnes incarcérées ont un niveau d'alphabétisation et d'aptitude au calcul très faible, souvent suite à un absentéisme scolaire. La plupart des prisonniers n'ont jamais eu de travail régulier et stable. La prison peut aider à répondre à certaines de ces lacunes : apprendre à lire, à écrire et à compter, et fournir aux prisonniers des formations professionnelles, notamment en plomberie, en menuiserie ou en informatique. Elle peut également les habituer à travailler et à avoir une activité régulière.

Ce point est essentiel si l'on souhaite que les prisonniers aient une alternative à la criminalité à leur sortie de prison, mais une activité productive est aussi importante en soi, en tant que composante de la dignité humaine. C'est pourquoi cela fait partie des standards européens et des Nations unies en matière de prison. Cela contribue également à la sécurité des prisons, les prisonniers actifs (en particulier les jeunes hommes) étant moins susceptibles d'avoir des comportements perturbateurs ou antisociaux. De plus, un prisonnier inactif et enfermé dans sa cellule toute la journée sera nettement

plus sujet à la dépression et aux tendances suicidaires et il est plus probable que son état mental se dégrade.

Encore une fois, il est nettement plus difficile de s'assurer que tous les prisonniers ont une activité productive dans une grande prison surpeuplée, avec des budgets limités et un manque d'ateliers ou de formateurs. Même dans les prisons que nous appelons « prisons de formation » (semblables aux *centres de détention*), où sont incarcérés les prisonniers de longues peines, il n'est pas rare que, faute d'espace suffisant, nous trouvions un tiers des prisonniers désœuvrés ou enfermés dans leur cellule, alors qu'ils devraient travailler ou avoir des formations.

## 5. Réinsertion

Le but ultime de la prison devrait être qu'à leur libération, les détenus soient devenus moins susceptibles de commettre des infractions. Cela aussi représente une composante importante de la dignité humaine, ainsi que de la protection de la société. Pour y parvenir, il est important que les prisons travaillent en lien avec des institutions extérieures capables de fournir un hébergement, du travail et des soins, et de poursuivre le travail entamé en prison (par exemple pour la désintoxication). Parfois, ces institutions sont réticentes à l'idée de travailler avec des prisons ou des détenus.

La famille constitue une autre composante importante de la réinsertion. Il est essentiel que les prisonniers disposant d'une famille prête à les soutenir puisse préserver et renforcer les liens familiaux par des visites, des appels téléphoniques et des lettres. Mais beaucoup de prisonniers n'ont que peu d'expérience de relations positives ou de leur rôle de parent – ces compétences peuvent être acquises en prison. Il existe par exemple des programmes dans le cadre desquels les détenus peuvent lire et enregistrer des histoires pour leurs enfants, et certaines prisons disposent de « chargés des relations avec les familles » pour travailler avec les familles et les détenus.

Pour que la réinsertion fonctionne, chaque détenu doit avoir un plan individuel d'exécution de la peine qui permette d'évaluer et de répondre à ses risques et à ses besoins, tant à l'intérieur de la prison qu'à l'extérieur, ce dernier point étant d'une importance critique. En Angleterre et au Pays de Galles, nous avons lancé un système de « gestion des délinquants » dans cet objectif. Le but est qu'un responsable extérieur évalue les risques et les besoins d'un prisonnier, et supervise la création d'un plan conçu pour que la peine leur corresponde, en liaison avec un superviseur pendant l'incarcération. En théorie, c'est la meilleure approche. Cependant, tout travail de réinsertion devient difficile si les détenus sont éloignés de leur foyer, de leur famille et de leur communauté, et si les services pénitentiaires et de la probation sont surchargés et sous-financés.

En fin de compte, les quatre domaines clés (sécurité, respect, activité productive et réinsertion) sont compromis si les prisons accueillent trop de personnes ou trop de personnes qui ne devraient pas s'y trouver, notamment certaines personnes souffrant de maladies mentales ou encore les détenus purgeant des peines très courtes pour des infractions ni violentes, ni graves. Il existe également des problèmes spécifiques aux

LES TEMPS ET LES LIEUX : TABLE RONDE 4

femmes incarcérées, dont beaucoup sont responsables d'enfants en bas âge et dont peu ont commis des infractions graves ou violentes.

La dignité dans les prisons peut profiter à leur bon fonctionnement et à la réinsertion des prisonniers. Un système qui déshumanise les personnes ou qui leur apprend qu'on peut abuser de son pouvoir, a peu de chances de produire de bons citoyens. Comme nous, la plupart des prisonniers changent et se développent au travers de leurs relations aux autres. Et quand bien même ce ne serait pas le cas, les prisons doivent de toute façon être des lieux sûrs et décents. La dignité est importante en tant que telle car elle est la manière juste de traiter les êtres humains. Elle est au cœur du système de droits de l'homme dont nous avons hérité et que nous avons développé, et il est donc juste qu'elle soit également au cœur de notre système pénitentiaire.





**Intervention André Vallotton,**  
*membre du Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe,*  
*délégué aux affaires pénitentiaires du canton de Vaud - Suisse*

### *Dignité et exécution des peines - garde-fous et contrôles*

## 1. Dignité et exécution des peines

Malgré les progrès effectués depuis plus d'un demi-siècle, on enferme encore des détenus dans des cellules de moins de 2 m<sup>2</sup>, d'autres doivent encore faire leurs besoins dans des tinettes sous le regard des autres, et menaces et coups retentissent encore dans certains commissariats alors que la corruption et la loi du plus fort étouffent encore souvent, dans les grandes prisons pour le moins, les droits des plus faibles. À l'extérieur, dans quelques pays, certaines sanctions appliquées dans la communauté tiennent plus du pilori ou du contrôle sécuritaire que de la réparation ou de l'insertion.

Certes, la majorité des prisons modernes ne peuvent être comparées aux machines à broyer du début du XX<sup>e</sup> siècle et le port du bracelet électronique a remplacé les oubliettes. Le port de l'étamine<sup>1</sup> et la salle de discipline<sup>2</sup> ont fait place à des pratiques plus ouvertes et plus consensuelles et le travail de grande fatigue a disparu au profit du travail d'intérêt général. La disciplinarisation en vase clos citée par Foucault a cédé sa place à une pratique qui permet moins facilement l'asservissement et l'avilissement du détenu.

Et pourtant, les violations de la dignité humaine subsistent. La lecture des derniers arrêts de la Cour européenne montre en effet que l'article 3 de la CEDH est encore fréquemment violé<sup>3</sup>, même dans les pays dits civilisés, que les interrogatoires de police

1. Jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, sous couleur d'anonymat et pour éviter les contacts avec les autres, les déplacements dans les institutions d'inspiration pennsylvanienne exigeaient le port d'une cagoule empêchant le regard.

2. Dans les prisons françaises, les détenus indisciplinés pouvaient être sanctionnés par la salle de discipline. Pendant de très longues durées, les sanctionnés étaient contraints à tourner en rond pendant ¾ d'heure, à se reposer pendant ¼ d'heure puis à recommencer à marcher. En 1938, on supprima le port des sabots en salle de discipline, ces derniers étant la cause de blessures insupportables.

3. Lire à ce sujet la jurisprudence de la Cour : <http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Case-Law/Hudoc/Hudoc+database/>



posent encore parfois autant problème dans la Suisse *humanitaire* que dans la France des droits de l'homme, et que les conditions de détention et les traitements correctionnels doivent encore être partout améliorés avant qu'on puisse prétendre pleinement parler de respect de la dignité humaine<sup>4</sup>.

La détention, voire parfois l'exécution des sanctions appliquées dans la communauté, sont des situations à risque. Elles le sont à cause de leur nature et des circonstances d'exécution. Leurs limites sont en effet difficilement définissables et il existe dans l'exécution de chacune un risque de dérapage, d'excès et d'abus de pouvoir. Enfin, la surpopulation endémique et la volonté de sécurité et de risque 0 qui se focalisent sur le crime génèrent des dérives qui rendent aussi nécessaire qu'en 1948 la mise en place d'un contre-pouvoir chargé de veiller au respect de la dignité du condamné.

### 1.1. Le concept de dignité

Mais qu'est-ce que la dignité humaine ? Et quelles sont les limites qui séparent un traitement correctionnel respectueux de l'être humain d'un traitement qui ne l'est pas ?

Le concept de dignité n'est pas aisé à décrire. Il s'illustre plus aisément par ce qui viole la dignité que par ce qui fonde cette dernière. On a d'ailleurs de la peine à trouver une définition précise, particulièrement en droit. Les juristes se contentent en général d'énumérer les atteintes à la dignité, sans jamais la définir explicitement, ou se limitent à décrire les droits impliqués par ce principe fondamental. Ils préfèrent parler d'un principe constitutionnel, d'un droit fondamental ouvrant à la reconnaissance d'autres droits fondamentaux plutôt que de dire ce qu'elle est.

La lecture des philosophes permet pourtant de distinguer dans la dignité deux aspects qui se complètent tout naturellement.

Le premier est parfaitement suggéré par Ricœur, lorsqu'il affirme que « *quelque chose est dû à l'être humain du seul fait qu'il est humain* ». La dignité humaine ne se divise en effet pas ; elle est inaliénable et appartient à chacun par nature. Chaque individu, où qu'il soit et qui qu'il soit, a droit au respect de ce qui le fait homme : un être de chair, doté de conscience, de connaissance et de volonté, capable de raison et de décision, autonome, libre et responsable de ses choix.

Certains philosophes ou théologiens (St Paul, St Léon ou St Thomas d'Aquin) attribuent même à l'homme des qualités proches de celles de son Dieu créateur. Et même si les différences entre comportement humain et comportement animal se distinguent de plus en plus mal, au fur et à mesure que l'étude des comportements progresse, beaucoup de penseurs ou de chercheurs considèrent qu'aucun autre être vivant ne dispose, à un tel degré que l'homme, de caractéristiques qui le distinguent à ce point des autres êtres. Respecter la dignité humaine, c'est donc respecter la nature qui est attribuée à l'homme par essence. La dignité humaine a donc une dimension ontologique qui, malgré la contestation des droits des esclaves ou des sauvages<sup>5</sup> à certaines époques, est reconnue à tous depuis la naissance du christianisme<sup>6</sup>.

4. Les dernières visites du CPT et du Commissaire européen aux droits de l'homme montrent que, dans des domaines spécifiques, il y a encore beaucoup à faire.

5. Voir à ce sujet la controverse de Valladolid affirmant la primauté de la nature sur celle des actes.

6. Par ex. : Saint Paul, épître aux Galates 3 verset 28, Ephésiens 2: 19, Colossiens 3: 11.

Une dimension complémentaire de la dignité est incluse dans la démarche qui permet de quitter l'état de nature et d'aboutir au contrat social. En reconnaissant et en acceptant la place de l'autre et en m'imposant librement des limites permettant la vie en communauté, j'exprime moi aussi ma propre dignité. Au-delà de sa dignité innée, reste donc digne celui qui sait voir chez tout autre les qualités et libertés qu'il souhaite voir reconnues chez lui et qui accepte et traite l'autre comme un autre lui-même. Cette dimension se rapproche de la vision kantienne de la dignité humaine : « *agis de telle sorte que tu traites l'humanité aussi bien dans ta personne que dans celle de tout autre toujours en même temps comme une fin et jamais comme un moyen* ».

Nous abordons donc ici une dimension opérative de la dignité, non idéale, à laquelle la liberté personnelle permet de déroger ou d'adhérer, et qui se manifeste au cours de la vie de chacun par la répétition de comportements dignes.

Le surveillant qui traite la personne du détenu avec respect protège la dignité ontologique de ce dernier, mais il manifeste également sa dignité opérative.

Peu de surveillants ou de responsables pénitentiaires sont d'ailleurs fiers de maintenir des détenus dans des conditions de détention déplorables. Le regard extérieur porté sur ces conditions est souvent vécu par eux comme un jugement porté sur eux-mêmes. Tortures ou passages à tabac font rarement l'objet de discours glorieux ; ils se déroulent à l'abri du regard.

Ces deux formes de dignité, ontologique et opérative, sont complémentaires et indissociables. Mais le fait de ne pas correspondre pleinement aux canons de la seconde ne supprime pas les exigences d'autrui vis-à-vis de la première. Le voleur, même s'il est imparfaitement digne au sens opératif, ne mérite pas moins le respect de sa dignité ontologique.

## 1.2. Un milieu à risque

Sur le plan philosophique comme sur le plan de la pratique, le respect de la dignité dans l'exécution des sanctions est et restera toujours un problème délicat qui mérite réflexion et contrôles.

La sanction consiste en effet à infliger une souffrance et à priver le condamné de certains de ses droits. Le problème de la légitimité de la souffrance<sup>7</sup> et de la définition des limites ou de la nature de la souffrance acceptable se pose donc tout naturellement dans toute forme d'exécution de peine. Se pose également celui de la restriction admissible des droits individuels ainsi que celui de la légitimité même de la sanction.

Un premier problème vient en effet tout naturellement à l'esprit. Une des caractéristiques essentielle de la nature humaine, donc faisant partie de sa dignité, est l'autonomie. Priver d'autonomie à titre de sanction est-il compatible avec la dignité ? Seul le principe de sanction en tant que corollaire naturel et impératif du mauvais usage du libre arbitre nous permettra d'affronter cette question, mais il ne nous dispensera pas d'examiner dans le détail le contenu de chaque sanction.

7. Lire à ce sujet P. Ricœur, *Le juste. La justice et son échec*, l'Herne, Condé-sur-Noireau, 2005.

Revenons un instant à la présence de la souffrance dans la peine. Nous ne pouvons que constater que la rupture provoquée par Beccaria<sup>8</sup> entre l'expiation d'un péché et la réaction à une infraction au contrat social a à peine deux siècles. La Thémis grecque et la pénitence de Saint Anselme ont donné à la sanction une connotation expiatoire qui ne s'est que partiellement estompée avec l'émergence de paradigmes utilitaristes qui reconnaissent la souffrance comme moyen dissuasif. On « souffre » désormais, dans les peines contemporaines, à la fois pour payer sa dette, pour se racheter, pour restaurer l'ordre social et pour être dissuadé de recommencer. L'idée de souffrance reste donc intimement liée à la sanction. Par conséquent, le risque de dépassement de limite et d'atteinte à la dignité est constamment présent, particulièrement en cas de répression de crime grave.

De plus, en commettant un crime, l'auteur est communément considéré comme perdant une partie de son humanité. Il n'est donc pas toujours aisé de le percevoir, à travers certains crimes horribles, comme un individu que l'on doit traiter en être humain en dépit de ses actes<sup>9</sup> et ceci malgré la distinction entre dignité ontologique et dignité opérative que nous avons effectuée ci-dessus.

De même, si on progresse encore quelque peu dans l'histoire des peines jusqu'aux positivistes, nous devons prendre en considération le fait que la défense sociale propose, elle aussi, la restriction des droits individuels. La distinction entre des mesures sécuritaires nécessaires à la sécurité de tous et une limitation qui peut constituer une atteinte à la personne n'est ni aisée à définir, ni facile à respecter.

Et enfin, que dire de la soumission et de la perte d'autonomie liées à l'enfermement, facteurs qui sont à la fois nécessaires à l'exécution de la privation de liberté et contraires à la nature humaine ? Peut-on, même en prison, se contenter des restrictions librement consenties dans le cadre du contrat social ? Quelles sont les exigences de la sécurité immédiate et de la privation de liberté ? Les contradictions de la peine exigent elles aussi une réflexion approfondie des modes d'exécution en matière de respect de la dignité.

Un autre risque mérite lui aussi d'être signalé, il est particulièrement mis en évidence par les instances du Conseil de l'Europe.

Le détenu est un être particulièrement vulnérable. L'état de dépendance et de sujétion spéciale auquel il est soumis le prive d'une partie de ses possibilités de défense. La prison peut donc être un lieu de victimisation ou de persécution de la part des autres détenus comme de la part du personnel ou de l'autorité. Cette vulnérabilité nécessite pour elle seule des garanties particulières.

---

8. C. Beccaria, *Des délits et des peines*.

9. De nombreux détenus n'y arrivent d'ailleurs pas non plus.

Les effets de la sous-culture carcérale<sup>10</sup> peuvent également constituer une atteinte à la dignité, et ceci bien avant qu'ils n'atteignent le paroxysme de la situation des humiliés<sup>11</sup> des prisons de l'Est européen. Faire de la prison un lieu de droit est indispensable.

Le pouvoir du personnel doit, lui aussi, être pris en considération. Les mécanismes de l'institution totale, en dépit de ses limitations modernes, font qu'il peut contribuer à sauver le détenu comme à le détruire<sup>12</sup>. L'état de sujétion spéciale expose le détenu à des risques qui dépassent ceux de la majorité des citoyens.

## 2. Une protection indispensable

Vu ces nombreux facteurs de risque, une protection particulière du détenu et un regard aigu sur la prison comme sur les autres peines s'imposent tout naturellement. L'impossibilité de la peine classique à garantir ou à rétablir pleinement la santé de l'âme de l'auteur, à réparer le tort causé à l'offensé et à restaurer la règle incite de plus, comme le propose Ricœur, à une autre approche de la sanction : tenter d'instituer ou de redécouvrir, chaque fois que c'est envisageable, des pratiques restauratrices à la place des sanctions classiques, et réduire, dans les autres cas, la pénibilité de la peine en respectant les droits imprescriptibles et la dignité de l'individu.

La vérification de la légitimité des mesures et l'examen de la proportionnalité des modalités d'exécution par rapport à une situation donnée et par rapport aux impératifs de la société doit donc être au cœur de l'ensemble du processus de décision, d'exécution et de contrôle.

Et c'est d'ailleurs dans ce sens que vont les interprétations les plus récentes de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme, les lignes directrices du Comité pour la prévention de la torture et les règles et recommandations pénitentiaires européennes.

Toutes tentent, comme les codes pénaux les plus récents, de distinguer ce qui est irréductible et ne doit en aucun cas être lésé, ce qui peut être provisoirement restreint ou imposé en fonction des circonstances et du but visé, et ce dont on peut priver ou que l'on peut imposer à un individu pour un plus long terme sans atteintes inadmissibles à sa dignité. Il s'agit donc à la fois de définir quelques seuils infranchissables et de donner des clés d'analyse qui permettront de résoudre et de mesurer la proportionnalité de chaque situation.

---

10. E. Goffman a parfaitement montré que la vie en institution totale entraînait des formes d'adaptations primaires et secondaires. En réaction à la contrainte, certains reclus vont profiter de toutes les niches de liberté totales ou relatives qui leur sont offertes pour détourner les activités ou les plages de temps de leur but (adaptations secondaires). Ces espaces de survie vont générer l'éclosion d'une sous-culture interne qui est souvent l'expression de la vie avant la prison.

11. Dans les grandes colonies de l'Est européen, le seul fait d'avoir des préférences sexuelles différentes, d'avoir commis des délits sexuels ou même de s'être fait violer suite à une dette de jeu précipite un détenu dans la catégorie des inclassables. Il vivra dans le pire dortoir, sera astreint aux tâches les plus rebutantes et sera un objet sexuel, mais particulièrement méprisé, pour tous les autres.

12. D'où l'impérieuse nécessité d'une sélection psychologique du personnel carcéral.

## 2.1. L'exemple des règles pénitentiaires et des recommandations du Conseil de l'Europe

L'examen des règles pénitentiaires donne un bon exemple de ce que doit être le respect de la dignité en prison. Ces règles ne sont précises que dans les domaines qui permettent de définir un seuil indiscutable. Dans les autres, elles montrent seulement, à travers des règles et des indications de bonnes pratiques, comment comprendre chaque situation et éviter les abus.

Après l'évocation de principes fondamentaux tels que la garantie des droits de l'homme, la conservation par le détenu de tous les droits qui ne lui sont pas légalement retirés, une restriction proportionnelle et motivée des autres droits ainsi que la nécessité d'aligner la vie en prison sur les aspects positifs de la vie libre, les règles traitent dans un long chapitre des conditions de détention en précisant ce que doit être la vie en prison sur le plan matériel comme sur le plan des activités. Cette partie précise quelles doivent être les conditions minimales d'existence. Elle est de plus en plus souvent reprise, comme les rapports du CPT, par les arrêts de la Cour.

Un long chapitre est ensuite consacré à la santé et au rôle des médecins. Cette partie n'est pas à négliger, les dérives d'une médecine de pouvoir ou les manques de soins pouvant constituer des atteintes majeures à la dignité humaine.

La 4<sup>e</sup> partie est, elle aussi, une partie fondamentale. Elle vise à faire de la prison un lieu de droit, dans lequel l'usage de la contrainte est strictement réglementé et a pour unique objectif la sécurité générale et la sûreté de chacun. Elle donne de nombreux exemples de bonnes pratiques permettant une vie harmonieuse en dépit des contraintes liées à la détention.

Une longue 5<sup>e</sup> partie est consacrée au personnel, à sa sélection, à sa formation et à son fonctionnement, alors que la fin des règles, après avoir précisé les modes de contrôles et d'inspections indispensables, se consacre aux spécificités des diverses catégories de détenus.

Ces règles sont loin d'être inutiles. Elles servent de base à la construction de l'exécution des peines de nombreux pays et sont un complément utile aux autres outils ; elles reprennent et synthétisent l'essentiel des arrêts et des constats faits sur le terrain. Les principes nuancés et souvent subtils qu'elles énoncent permettent à la fois de respecter la personne du détenu, de susciter le changement et de garantir l'application du droit tout en donnant à l'exécution de la peine privative de liberté une orientation moderne qui peut servir de modèle aux pays les plus avancés comme aux plus retardés. Entre les lignes, les règles pénitentiaires reprennent l'ensemble des bonnes pratiques les plus récentes.

Elles constituent donc une synthèse indispensable dans un domaine où l'équilibre fragile entre contraintes et ouvertures et la conciliation d'objectifs contradictoires avec des moyens limités peut être la cause de nombreux excès ou d'insuffisances. Dans un contexte de pouvoir amplifié par la contrainte et de réactions et de résistances qui sont à la hauteur de ce pouvoir, les risques d'abus, même de bonne foi, sont nombreux et

nécessitent des garde-fous et des contrôles. Chaque cas, chaque décision mérite donc une réflexion et une pesée d'intérêts<sup>13</sup>.

Les règles concernant les sanctions appliquées dans la communauté et les futures règles concernant la probation représentent également des garde-fous efficaces face aux dérives éthiques. Elles visent principalement à éviter un sur-pouvoir de la victime, l'exploitation du condamné par la société, sa mise en danger ainsi que les atteintes à sa dignité ou à sa réputation.

## 2.2. Les synergies européennes

La synergie mise en place au Conseil de l'Europe est d'ailleurs un instrument unique. La Cour européenne dit ce qui est une violation et enjoint l'État à modifier ses pratiques. Le Comité pour la prévention de la torture constate sur le terrain et propose des mesures préventives. Le Conseil de coopération pénologique propose aux ministres les règles d'application, les recommandations et les bonnes pratiques. La pensée de ces trois instances évolue en se fondant sur les décisions prises par les unes et par les autres, les constats faits sur le terrain et les résultats des études et recherches effectuées.

Les résultats concrets sont sensibles. Des changements existent malgré les obstacles politiques et les contingences matérielles et financières. Le suivi à long terme permet de constater une évolution sensible<sup>14</sup>.

Les risques de retour en arrière sont pourtant toujours présents. L'individualisme, l'inquiétude économique et écologique et la montée de certaines violences focalisent les craintes sur la délinquance. Le risque d'un rallongement des peines, d'une stigmatisation accrue ou de l'exacerbation de la vengeance est à nouveau une réalité.

La protection du condamné n'est donc pas une tâche momentanée, mais une tâche permanente.

## 2.3. La dignité au service du traitement correctionnel

Mais le respect de la dignité humaine n'est pas seulement un instrument de protection. Il est également un outil indispensable au traitement.

Depuis la naissance de la prison correctionnelle, les méthodes de traitement de la délinquance ne cessent d'évoluer.

Après le travail punitif et éducatif du XVII<sup>e</sup> siècle et le travail inutile et dégradant du *hard labour bill* (1798), l'isolement conventuel, la surveillance constante du panoptique ou la machine à broyer d'Auburn ont marqué le pénitentiaire du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle.

13. Un des grands dilemmes de l'exécution des peines est la garantie à la fois de la sécurité immédiate et de la sécurité à long terme. Si la prévention d'événements immédiats est relativement simple, la prévention de la récidive à long terme exige un entraînement à l'autonomie qui peut lui être contraire. La pesée est donc permanente.

14. À l'Est, par exemple, on est passé dans de nombreux pays de la peine de mort à la vraie perpétuité exécutée dans les anciens couloirs de la mort, puis à la possibilité d'obtenir une grâce, puis à une intégration après un certain nombre d'années en régime normal. L'évolution n'est pas achevée, mais elle a causé un fort changement de mentalité chez les condamnés associé à un regain d'espoir.

Parfaitement décrite par Foucault, cette machine disciplinaire a, en un siècle et demi, montré ses limites et ses insuffisances. Le condamné, considéré comme un objet, perdait ce qui le caractérisait en tant que personne pour devenir le rouage d'une machine bien huilée dont l'objectif principal n'était pas l'éducation à l'autonomie mais l'acquisition forcée de réflexes et de comportements.

Cette institutionnalisation et cette dépersonnalisation n'ont pas eu les résultats escomptés. Les méta-analyses<sup>15</sup> récentes montrent que les descendants de ces méthodes tels que les *boots camps* ou autres *shock incarcerations* aggravent la récidive au lieu de la résorber<sup>16</sup>. Les habitudes imposées et le dressage ne réussissent qu'auprès d'une infime minorité inapte à se défendre. Chez les autres, ils ne créent que révoltes et dissimulations. Les individualités mises sous le boisseau ressurgissent dès la fin des contraintes.

Par contre, l'apprentissage voulu et consenti et la volonté de changement assumés par un être sujet que l'on a progressivement convaincu de la nécessité d'une remise en question offrent des perspectives plus réjouissantes. Les constats de Andrews, Lipsey, Mc Guire ou Mc Neill montrent que le changement est possible et que l'on peut choisir et devenir non délinquant. Mais ces approches, même si elles sont parfois trop présentes<sup>17</sup>, ne peuvent être intrusives et se fondent sur le libre choix et la volonté de changement d'un individu sujet. C'est à travers une autonomie progressivement libérée et dans une relation de personne à personne que s'opère la remise en question et le changement de trajectoire. C'est le respect de la personne qui permet la relation de confiance, l'exigence de la réciprocité et l'amorce du processus thérapeutique ou éducatif.

Respecter la dignité humaine en exécution de peine n'est donc pas seulement une nécessité éthique liée à la menace et aux dérives que la sanction peut représenter ou constituer. C'est également un outil indispensable pour favoriser et permettre une évolution. Permettre au condamné de vivre en sujet, en être autonome et responsable, donc en être digne, permet non seulement l'épanouissement de la personne, il est aussi une condition impérative pour pouvoir le soumettre à des exigences et à l'inciter au changement.

L'exigence du respect de la dignité repose donc à la fois sur un fondement éthique et sur un fondement utilitariste qui s'équilibrent et se complètent tout au long de l'exécution de la sanction.



15. Grossièrement, il s'agit de prendre plusieurs études différentes dont on peut isoler des domaines de recherches communs et de comparer ces facteurs entre eux.

16. Les analyses montrent une aggravation de la récidive de 25 à 30 % par rapport à la prison « classique » : Andrews, et Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces.

17. *What works* propose un traitement correctionnel fondé essentiellement sur des approches cognitivo-comportementales, sur des programmes individuels ou de groupes, et sur le traitement des facteurs de risques criminogènes dynamiques. Si les fondements criminologiques de cette approche sont incontournables, il est nécessaire de se distancer, dans certains cas, de l'aspect mécanique et déshumanisé de certains processus préconisés dans l'évaluation comme dans le traitement pour revenir à un centrage sur l'individu.



**Intervention de Patrick Marest,**  
*délégué national de l'Observatoire international  
des prisons - France*

La reconnaissance de la dignité inaliénable de la personne humaine est la condition *sine qua non* de l'exercice effectif de ses droits fondamentaux. Dès lors, si le législateur consent à ce que la peine privative de liberté emporte avec elle la possibilité de restreindre les conditions d'exercice des droits fondamentaux des personnes détenues, cela signifie que la loi admet que l'emprisonnement porte en lui-même atteinte au principe de respect de la dignité humaine. La démarche initiée par l'Observatoire international des prisons (OIP), dont l'objet social consiste précisément à faire reconnaître et respecter la valeur absolue et le fondement intangible du droit à la dignité de la personne incarcérée, vise donc la sauvegarde des intérêts essentiels de cette dernière. L'action de l'OIP consiste aussi bien à favoriser l'adoption de lois, règlements et autres mesures propres à garantir la défense de la personne et le respect des droits des détenus qu'à œuvrer en faveur de la diminution de la population carcérale, la limitation du recours à l'incarcération, la réduction de l'échelle des peines, le développement d'alternatives aux poursuites pénales et de substituts aux sanctions privatives de liberté. C'est à l'aune de cette double approche que l'OIP analyse le projet de loi pénitentiaire du Gouvernement. Et notamment, sa capacité à restaurer la personne détenue dans sa dignité d'homme.

« *La loi pénitentiaire : une opportunité à saisir ?* » L'intitulé des Rencontres parlementaires qui viennent d'avoir lieu à l'Assemblée nationale posait la bonne question. Il n'est pas inutile de se demander, en effet, si le texte présenté par la garde des Sceaux est susceptible de porter l'espoir d'une profonde réforme des prisons françaises. Celle qui offrirait la certitude d'en finir définitivement avec l'« *humiliation pour la République* ». Pour les observateurs du monde carcéral et les spécialistes du droit pénitentiaire, la réponse est claire : nul ne songe à soutenir une telle assertion. Même jugement parmi les organisations professionnelles de surveillants, de travailleurs sociaux, de magistrats, d'avocats : aucune ne se prête à entretenir une telle illusion. Quant aux associations regroupant les médecins, les visiteurs, les aumôniers, etc., elles ont pris la mesure des carences criantes du projet de loi de M<sup>me</sup> Dati. Tous et toutes ayant pris soin d'en relever publiquement, qui les insuffisances, qui les omissions, qui les dangers, cha-



cun parachève ses considérations d'un constat désabusé. Celui du manquement à la parole donnée. Celle de Nicolas Sarkozy. Dont pas une seule des personnes qui vivent, travaillent ou interviennent derrière les murs n'a oublié la promesse : « *La prison doit changer, la prison va changer !* »

Opportunité à saisir ? À lire le rapport récent du Commissaire aux droits de l'homme ou l'avis circonstancié de la Commission consultative des droits de l'homme (CNCDDH), il est manifeste que la réforme présentée par le ministère de la Justice suscite la perplexité du représentant du Conseil de l'Europe autant que l'inquiétude des experts français. Rarement les critiques ont été aussi sévères. Les constats de « *dysfonctionnements de la gestion pénitentiaire* » et de « *défaillances structurelles du système pénitentiaire* » dressés par Thomas Hammarberg s'accompagnent d'une double mise en demeure relative à la politique menée par le Gouvernement. L'une concerne la matière pénale – « *le plein respect des droits de l'homme ne doit pas souffrir des considérations sécuritaires* » – et l'autre le champ pénitentiaire : « *les projets actuels de modifications législatives ne doivent pas ignorer les droits fondamentaux des détenus* ». Quant à la CNCDDH, elle affirme sans détour que « *la volonté affirmée de “ doter la France d'une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire ”, essentiellement déclarative puisqu'elle ne s'engage pas dans une refonte du droit de l'univers carcéral, voit ainsi sa crédibilité considérablement réduite* ».

Effectivement, l'esprit et la lettre du texte déposé par la Chancellerie témoignent de ce que l'*aggiornamento* de notre système carcéral a été purement et simplement supprimé de l'ordre du jour. Une volte-face d'autant plus paradoxale qu'à la suite d'États généraux de la condition pénitentiaire établissant les principes cardinaux de toute réforme digne de ce nom, le chef de l'État nouvellement élu – quel qu'il fut – avait la perspective ouverte d'un soutien des acteurs du monde des prisons. Force est de constater que la loi pénitentiaire du Gouvernement ne suscite que plaintes et récriminations parmi ceux-ci. Il revient à Nicolas Sarkozy d'en tirer toutes les conséquences. En actant du fait que l'inexorable descente aux enfers des prisons françaises ne saurait être interrompue sans qu'une législation vienne limiter drastiquement le recours à l'emprisonnement. En reconnaissant que la protection des droits fondamentaux des personnes détenues et la mobilisation des personnels dans une politique résolument orientée vers la restauration du lien social est la seule voie qui ne condamne pas la prison à s'enfermer dans une impasse sécuritaire qui perpétue un échec pourtant bien établi. Chacun sait que les abus et mauvais traitements suscitent un sentiment d'humiliation que renforce l'arbitraire administratif d'un lieu maintenu en marge de l'État de droit.

À l'aube de la dernière campagne présidentielle, Robert Badinter déclarait : « *Je suis convaincu que l'Histoire retiendra le nom de celle ou de celui qui, en assumant la présidence, aura à cœur d'entreprendre un véritable projet de réforme de la condition pénitentiaire. L'exemple de François Mitterrand s'agissant de la peine de mort témoigne après un quart de siècle que, dans le bilan d'un président, figurent au premier rang les actes d'humanité qu'il a eu le courage politique d'accomplir.* » Devant l'assemblée de prix Nobel de la paix réunie à l'occasion de la commémoration du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Nicolas Sarkozy a affirmé être « *bien concentré sur un objectif : ne pas laisser passer la bonne décision au bon moment* ».

Nul doute qu'en consacrant le principe selon lequel la personne détenue demeure l'égal « *en dignité et en droits* » de tout être humain, notre président passerait à la postérité.

En répondant aux États généraux de la condition pénitentiaire, en janvier 2007, qu'il s'était « *clairement engagé à ce que la dignité de la condition carcérale soit une priorité de [son] action* », Nicolas Sarkozy a assigné à la réforme des objectifs concrets. Affirmant qu'« *être condamné à une peine de prison, ce n'est pas être condamné à être maltraité par d'autres détenus, à ne plus avoir de contacts avec sa famille, à vivre dans une cellule surpeuplée, à se sentir acculé au suicide* », le futur président de la République a considéré impératif que « *le régime des fouilles corporelles soit profondément revu* » et établi que « *la procédure du régime des sanctions disciplinaire [devait] devenir pleinement conforme aux exigences de l'État de droit* ». Rien de tel dans le projet élaboré, en chambre, par l'administration pénitentiaire. Le Parlement est placé face à sa responsabilité. S'il veut véritablement changer la prison, il devra d'abord tourner le dos aux tenants et aboutissants de la réforme proposée, qui se borne à un simple toilettage juridique destiné à poser quelques rustines sur un droit anachronique et à conforter la prééminence des orientations sécuritaires au sein de l'institution carcérale. Il devra ensuite tirer toutes les conséquences de la reconnaissance à la personne détenue de sa qualité pleine et entière d'homme, de citoyen, de justiciable ou encore d'usager du service public pénitentiaire. Autrement dit, assumer ce qu'il qualifia en 2000 de « *choix de la dignité* ».



## *Échanges avec la salle*

### **Annie Beziz-Ayache**

La loi pénitentiaire va peut-être être une opportunité pour définir ce qu'est le sens de la peine. En revanche il est difficile de définir la dignité, celle-ci est inhérente à toute personne et doit être respectée au-delà de toute considération. Respecter la dignité du condamné, c'est le traiter comme un sujet.

#### *Question de la salle*

*La Grande-Bretagne est-elle dotée d'une loi pénitentiaire ? Le cas échéant, la notion de dignité y est-elle définie ?*

### **Anne Owers**

Il n'y a pas de définition légale de la dignité, mais comme cela a été dit par les intervenants à cette table ronde cette notion est inhérente à la Convention européenne des droits de l'homme, donc elle s'applique en tant que telle en Grande-Bretagne. Des critères sont développés et définis par l'Inspection des prisons, ils concernent tous

les aspects de la détention. Le concept de la dignité de la personne constitue ce que la prison doit respecter et c'est inhérent à la dignité de l'institution. L'administration pénitentiaire (*Prison Service*) a créé des déclarations de missions qui existent dans chaque établissement pénitentiaire et dans lesquelles se trouve l'obligation de traiter les gens avec dignité et respect.

*Question d'Alain Blanc, conseiller à la cour d'appel de Paris*

*Toutes les institutions sont concernées par la notion de dignité, l'État se doit de respecter la dignité dans toutes ses actions, dès lors il n'y a pas à faire peser cette obligation plus spécifiquement sur l'administration pénitentiaire et donc à la faire apparaître dans un texte spécifique. C'est l'interprétation qu'a dû faire le Conseil d'État qui a retiré du projet de loi pénitentiaire la référence à la dignité.*

### **Patrick Marest**

Malgré tout cette notion manque dans le projet de loi.

### **André Vallotton**

Cette notion de dignité existe dans le code suisse, c'est l'article 74 du Code pénal : « *tout condamné a droit au respect de sa dignité* ». Toutefois, un autre article de ce Code pénal précise que tout condamné considéré comme non amendable et dangereux peut être condamné à vie sans possibilité de réexamen (sauf une hypothétique évolution scientifique). En définitive, les textes ne permettent pas tout.

*Question de la salle*

*Les gouvernements, les contrôleurs extérieurs, les ONG et tous ceux qui travaillent en détention ont à l'esprit la notion de dignité des détenus. Le respect de cette notion s'impose à tous. Quelle formation pratique est mise en place par les différents États auprès des personnels ? La dignité n'est-elle que la préoccupation du législateur ou aussi celle de ceux qui travaillent en prison ?*

### **Anne Owers**

En la matière, il est important de mettre l'accent sur la professionnalisation des personnels. Il faut « opérationnaliser » la notion de dignité. En Angleterre il existe les critères de l'inspection, par exemple « comment fouiller avec dignité ? ». Il faut gérer la prison d'une façon qui reflète cet état d'esprit du respect de la dignité sinon l'établissement sera mal géré. Si une « petite » dérive n'est pas arrêtée tout de suite, les choses peuvent vite se détériorer.

### **André Vallotton**

Il faut faire respecter la dignité mais cela n'est pas si facile car il s'agit de passer de l'idée à la pratique. Le personnel doit être convaincu de cela mais cela exige une formation

initiale ainsi qu'une formation permanente. L'idée ne suffit pas, il faut modifier les mentalités et les types de relations existants en précisant aux personnels que c'est dans leur intérêt. Il faut un cadre disciplinaire et des règles mais aussi une vision plus « partenariaire » du quotidien en détention, plus dans l'échange. Il y a beaucoup d'enjeux, la contre culture est très présente dans les établissements pénitentiaires.

### **Annie Beziz-Ayache**

On a souvent dit que la prison allait changer grâce à l'Europe et grâce aux RPE. À présent, que faut-il de plus ?

### **André Vallotton**

Existe-t-il une prison idéale ? Non. Mais il existe des modèles qui fonctionnent mieux que d'autres comme par exemple les communautés thérapeutiques de Genève (la Pâquerette). Ces unités ne sont pas régies par une autorité suprême dans la mesure où les décisions sont prises de manière collective et pluridisciplinaire, en lien avec les détenus eux-mêmes. Ces unités sont composées de 11 détenus, 11 surveillants, 6 sociothérapeutes, 2 psychologues et 1 directrice. Tout est dit. Ce mode de fonctionnement plus normatif et participatif est un modèle que l'on peut développer.

D'autres exemples sont à proscrire, car il faut faire attention à l'exploitation des détenus par d'autres détenus. Par exemple à Alger, il existe une prison avec un dortoir de 240 personnes fermé de 17 heures à 7 heures du matin. De même, dans les prisons turques, il y a quelques années encore, il existait une organisation parallèle des détenus reposant sur la domination des faibles.

Il est nécessaire de fractionner les établissements et de créer des petites unités pour changer les choses. Je ne crois pas plus à la prison caserne ou à la prison HLM car cela permet le développement de sous-cultures.

### **Patrick Marest**

Il faut que les mots gardent leur sens commun même en prison, le sens doit être le même dedans et dehors. La dignité des uns renvoie à la dignité des autres. Par exemple s'agissant de la notion de procès équitable, comment peut-on parler de procès équitable si les commissions de discipline sont présidées par le chef d'établissement qui est alors juge et partie. Il ne peut pas être juge indépendant alors que ses personnels sont impliqués. Il faut confier la présidence de la commission de discipline à un tiers.

La fouille à nu est une atteinte à la dignité pour tous (détenus et personnels), la fouille ne peut pas respecter la dignité, il ne faut pas inscrire le principe de la fouille dans la loi pénitentiaire. Par ailleurs la CNCDH a rappelé que l'usage des fouilles au corps était jugé dégradant pour les détenus.

Il n'y a qu'un seul moyen pour faire respecter la dignité, c'est de passer par le droit. Il est donc de la responsabilité du législateur de faire cesser le fait que l'administration pénitentiaire fasse ses propres lois et de veiller à l'application du droit commun.

## Annie Beziz-Ayache

Il faut toutefois reconnaître que le droit a ses limites, et ce surtout lorsque l'on gère des humains.

### *Intervention de Didier Chamizo, artiste-peintre*

J'ai constaté une véritable évolution et une vraie prise de conscience du service public pénitentiaire sur la question de la dignité de la personne détenue. Il ne faut pas oublier les raisons des contraintes liées à la sécurité. Des personnes détenues peuvent être dangereuses d'où la nécessité de faire des fouilles.

## André Vallotton

La CEDH n'a jamais contesté le principe de la fouille mais a contesté des manières de procéder, certaines étant plus dégradantes que d'autres. Il existe des raisons pour lesquelles la fouille s'impose, mais la Cour a stigmatisé des fouilles qui ne se justifiaient pas. Par ailleurs, ces pratiques sont également difficiles à exercer pour les personnels eux-mêmes.

### *Intervention de Jean-Marc Suplisse, chef d'établissement de la maison d'arrêt de Clermont Ferrand*

Malgré les difficultés de prise en charge dans l'établissement dont j'ai la responsabilité, en particulier en raison de cellules collectives, je tiens à rappeler, au nom de l'ensemble des personnels pénitentiaires, que le travail exercé se fait toujours, dans la mesure du possible, dans le respect de la dignité humaine avec les moyens qui nous sont alloués.

## Anne Owers

Je voudrais conclure sur deux points :

- ◆ Tout d'abord certaines pratiques sont nécessaires en terme de sécurité mais il faut prendre garde qu'elles ne deviennent pas une manière d'exercer un pouvoir qui ne se justifierait pas (comme pour les fouilles).
- ◆ Ensuite, le contrôleur externe des prisons peut être un soutien pour les personnels. Il peut apporter de la transparence, permettre au chef d'établissement de faire face à ce qu'il ne veut pas toujours voir (comme le problème de la surpopulation). Le contrôleur reste à leur disposition pour les aider dans le cadre de leur travail. Ces échanges sont nécessaires.



## TABLE RONDE

## *Les nouvelles technologies et le contrôle : vers une disparition de la prison ?*



**Intervention de Jean-Charles Froment,**  
*professeur des Universités, université Pierre Mendès France  
de Grenoble*

Le débat sur la surveillance électronique n'en est encore qu'à ses débuts. Si le dispositif a été interrogé d'un point de vue conceptuel pour évaluer dans quelle mesure il constitue ou non une innovation pénale, s'il a fait l'objet de réflexions juridiques assez nombreuses et si certaines hypothèses ont été formulées quant au cadre d'application de la surveillance statique et certaines de ses conséquences, en France et à l'étranger, un ensemble de questions la concernant demeurent ouvertes et deviennent d'autant plus importantes à aborder que le recours à cette technologie ne cesse de se développer et de se diversifier. Parmi celles-ci, on pourra s'étonner aujourd'hui de l'absence de protocoles scientifiques rigoureux d'évaluation des conséquences sur la santé, physique et psychique, des personnes placées ; de façon générale, on pourra aussi regretter que nombre de dispositifs de surveillance électronique mobile ne s'accompagnent pas, à l'occasion de leur mise en œuvre, de procédures systématiques de mesure de l'ensemble de leurs effets, préférant fonder la plupart du temps leur recours sur des représentations *a priori*, plutôt que d'accepter de mettre ces dispositifs réellement à l'épreuve des faits, ne serait-ce pour mieux en ajuster les utilisations par la suite.

Ce déficit d'évaluation ne peut d'ailleurs que se retourner contre le dispositif lui-même, légitimant en effet indirectement un discours de diabolisation de l'objet technologique, de ses dérives possibles et de ce qui motive réellement son utilisation. Dans ce cadre, on sera légitimement surpris, qu'alors même que les évaluations disponibles sur l'efficacité même de ce dispositif sont très faiblement nombreuses, on assiste à une systématisation de son usage en matière pénale et à une accélération extraordinaire de sa diffusion internationale. Comme si le placement sous surveillance électronique devenait cette

solution miracle et universelle susceptible de résoudre tous les maux de notre pénalité contemporaine. Sans doute pourra-t-on y lire une manifestation de la fascination technologique qui caractérise nos sociétés, mais cela ouvrira aussi inéluctablement la porte à d'autres hypothèses pour expliquer le phénomène : ici un terrible aveu d'impuissance, là une illustration évidente du caractère idéologique et pas du tout pragmatique des choix de politique pénale, ou pourquoi pas tout simplement le résultat de stratégies aiguës de lobbying des entreprises qui commercialisent ce dispositif.

Mais le fait est là. La surveillance électronique est l'invention pénale de ce siècle. Plutôt alors que de la fétichiser, soit pour la dénoncer *a priori* soit au contraire pour la célébrer dans son principe, donnons-nous les moyens d'en évaluer réellement les effets et les résultats, d'en déterminer les usages les plus intelligents possibles, ainsi que de se protéger contre ses effets négatifs ou ses déviations potentielles. Ce qui suppose non seulement une capacité à élaborer une méthodologie d'évaluation rigoureuse de cet outil, mais aussi une réflexion préalable sur les valeurs qui fondent nos politiques pénales et l'adéquation de cet outil à l'objectif de renforcement et de consolidation de ces valeurs, et non à leur possible effritement. Ne nous laissons donc pas aveugler par la technologie et l'effet de fascination susceptible d'être entraîné par ses successifs et inévitables « raffinements » à venir, faisons en simplement un outil au service d'une politique réfléchie et consciente de ses propres fondements, et non l'inverse.

Et, de ce point de vue, les deux interventions qui suivent contribuent au développement de ce débat. Le premier de Stephen Shute, professeur de droit pénal et de science criminelle à l'université de Birmingham, porte sur les résultats de l'évaluation de l'expérimentation de surveillance électronique mobile mise en œuvre en Angleterre et au Pays de Galles. Elle témoigne de cette urgente nécessité de l'évaluation en démontrant notamment que les résultats de cette expérimentation ont finalement été assez décevants. La seconde de Jacques Buisson, président de la chambre criminelle de la cour d'appel de Lyon et ancien rapporteur de la commission Canivet sur le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, interroge les enjeux de la surveillance électronique, notamment sur le plan juridique, en proposant une requalification de son statut pénal. Chacune de ces contributions, dans leur diversité, manifeste la volonté de dépassionner le débat sur la surveillance électronique pour mieux en mesurer ses effets pratiques et préciser sa qualification juridique afin d'approcher au plus près de sa réalité et permettre, à partir de là, d'en encourager une utilisation éclairée.





**Intervention de Stephen Shute<sup>1</sup>,**  
*professeur de droit pénal et de procédure pénale,*  
*Birmingham Law School - Grande-Bretagne*

### ***Projet pilote de surveillance par satellite des délinquants en Angleterre et au Pays de Galles***

La surveillance par satellite est une nouvelle génération de surveillance électronique utilisant les technologies satellitaires (et, parfois, la téléphonie mobile) afin de surveiller la localisation de délinquants. Un projet pilote a permis de tester ce système de septembre 2004 à juin 2006 dans trois régions d'Angleterre : le grand Manchester, le Hampshire et les Midlands de l'Ouest. Au moment du lancement des projets pilotes en 2004, le communiqué de presse du Gouvernement affirmait que la surveillance par satellite contribuerait à « *dissuader les délinquants d'enfreindre la loi* », et donnerait aux autorités des « *renseignements complémentaires* » sur les déplacements des délinquants, ce qui permettrait d'intervenir rapidement si les restrictions étaient « *bafouées* »<sup>2</sup>. Le ministre de l'Intérieur de l'époque, M. David Blunkett, avait comparé la surveillance par satellite à une « *prison sans barreau* ».

## **Objectifs de l'évaluation**

Les objectifs de l'évaluation de la surveillance par satellite consistaient à décrire et à réaliser un examen critique de la mise en place des programmes pilotes dans les trois régions ; à évaluer les performances techniques de l'équipement ; à recueillir le point de vue des délinquants ; à recueillir le point de vue des personnes clés au sein des autorités concernées ; à évaluer, dans la mesure du possible, les effets de la surveillance sur les délinquants ; et à examiner les coûts<sup>3</sup>.

1. Les opinions présentées dans cet article sont celles de son auteur, et ne correspondent pas nécessairement à celles du ministère de la Justice, ni à la politique du Gouvernement. Cet article s'appuie sur un compte rendu de recherche publié par le ministère britannique de la Justice en août 2007 : *Satellite Tracking of Offenders in England and Wales*, ISBN 978 1 84099 086 7, <http://www.justice.gov.uk/docs/satellite-tracking-of-offenders.pdf>

2. Communiqué de presse du ministère de l'Intérieur, 2 septembre 2004.

3. Des entretiens avec 30 victimes étaient également prévus. Cependant, les trois régions pilotes ont peu utilisé la surveillance par satellite pour protéger des « *victimes identifiées* », et seuls quatre entretiens ont pu être réalisés.



## Programme de recherche

La principale phase de terrain de l'étude a commencé en février 2005, et elle était largement achevée en mars 2006. Tous les délinquants placés sous contrôle judiciaire ou en liberté conditionnelle et devant être surveillés par satellite de septembre 2004 au 31 décembre 2005 ont été inclus dans l'enquête, soit 336 au total<sup>4</sup>. Des entretiens enregistrés et semi-structurés ont été effectués avec 292 délinquants (87 % des personnes surveillées)<sup>5</sup>, 75 employés des différentes administrations judiciaires, 11 magistrats et juges de proximité, et 10 « officiers de surveillance de terrain » employés par les sociétés de surveillance afin d'assurer l'installation et la maintenance des équipements. D'autres sources de données ont été utilisées : les dossiers et enregistrements électroniques détenus par les services de gestion des peines avec sursis, les équipes de prévention de la délinquance juvénile (YOT - *Youth Offending Teams*), les entreprises de surveillance, le comité de liberté conditionnelle, et le service des libérations et réincarcérations (*Release and Recall*) du ministère de l'Intérieur. Afin de mieux comprendre ce que signifiait la surveillance du point de vue du délinquant, l'auteur de ce rapport a lui-même été surveillé pendant 75 jours. L'analyse qui suit concerne la « première période » de surveillance par satellite. 50 des 336 délinquants surveillés ont été relâchés une nouvelle fois au cours de la période d'évacuation après avoir été réincarcérés : 48 ont été surveillés sur deux périodes, et 2 pendant trois périodes. Les délinquants surveillés n'étaient pas choisis au hasard, mais selon certains critères, et les conclusions de cette enquête ne peuvent donc être étendues aux délinquants en général.

## Technologie

Trois entreprises privées de surveillance ont participé à l'installation de l'équipement de surveillance au début des programmes pilotes ; seules deux restaient à la fin. Dans tous les cas, le dispositif se composait de deux appareils : un bracelet électronique fixé à la cheville, et une unité de surveillance portable que le délinquant devait garder avec lui en permanence. L'unité de surveillance portable recevait les signaux GPS, et permettait donc de garder la trace de la position du délinquant. Les détails étaient stockés dans la mémoire interne de l'unité, et étaient régulièrement envoyés à l'entreprise de surveillance (par ligne téléphonique classique ou mobile, selon l'équipement utilisé). Le bracelet électronique (appelé « appareil personnel d'identification » ou PID) était attaché à la cheville du délinquant. Si un délinquant oubliait de conserver son unité de surveillance avec lui ou si le bracelet était enlevé ou endommagé, l'unité transmettait une alerte à l'entreprise.

Cette technologie pouvait être utilisée pour déterminer si un délinquant respectait son exclusion d'une zone définie, ou pour fournir des « informations générales de localisation » concernant les déplacements d'un délinquant, ou les deux. Au cours de la période d'évaluation, 24 % des délinquants étaient surveillés de manière à ce que, si aucune demande spécifique n'était effectuée, des informations de position ne soient

4. La date de fin du 31 décembre 2005 correspond au début de l'obligation de surveillance par satellite, et non à sa fin ; 81 des 336 délinquants étaient toujours suivis après cette date. Pour 11 d'entre eux, l'équipement de surveillance n'a pas été retiré avant la fin de l'expérience pilote, en juin 2006.

5. Ce nombre était suffisamment représentatif, et les données manquantes ont donc été traitées comme ayant été perdues par hasard.

transmises que si leur présence avait été détectée au sein d'une zone d'exclusion sous surveillance électronique ; pour 12 %, des informations sur la « position générale » étaient données en plus d'informations sur toute incursion dans une zone d'exclusion ; et pour 65 %, la société de surveillance ne fournissait des informations que sur la « position générale »<sup>6</sup>.

#### **Deux « modes » de surveillance par satellite ont été employés :**

- ◆ **La surveillance « passive » :** en cas de surveillance passive, les informations de l'unité de surveillance étaient envoyées à l'entreprise de surveillance une ou plusieurs fois par jour. Ces informations étaient ensuite mises chaque jour à la disposition de la personne chargée du délinquant, à une heure déterminée. Cette approche avait pour conséquence que les informations reçues par le responsable pouvaient être vieilles de 24 heures. La surveillance « passive » est la forme la moins chère, et elle peut être utilisée avec ou sans zone d'exclusion.
- ◆ **La surveillance « hybride » :** la surveillance « hybride » peut être utilisée avec ou sans zone d'exclusion. Tant que les délinquants se conformaient à leurs obligations de zone, n'altéraient pas leur équipement et ne séparaient pas leur unité de surveillance de leur bracelet électronique, la surveillance « hybride » fonctionnait de manière identique à la surveillance « passive ». En d'autres termes, les données enregistrées et traitées par les unités de surveillance étaient envoyées rétrospectivement, puis communiquées chaque jour aux responsables par l'entreprise de surveillance à une heure déterminée. La différence était qu'en cas de surveillance « hybride », l'unité de surveillance était programmée pour envoyer une alerte en « temps réel » en cas d'infraction, plutôt que de devoir attendre le prochain envoi, comme dans le cas de la surveillance « passive ». Les informations sur ces infractions pouvaient alors être transmises immédiatement par l'entreprise de surveillance au responsable du délinquant ou à la police. Les infractions pouvant avoir lieu à n'importe quel moment, la surveillance « hybride » nécessitait qu'un technicien soit présent en permanence dans les centres de contrôle des entreprises de surveillance, afin de pouvoir répondre à toute alerte. De plus, si plusieurs délinquants étaient suivis de manière « hybride », plusieurs techniciens pouvaient devenir nécessaires, au cas où plusieurs infractions se produiraient simultanément. De ce fait, la surveillance « hybride » représentait une option plus coûteuse que la surveillance « passive ».
- ◆ **La surveillance active,** qui permet de suivre les mouvements d'un délinquant en « temps réel », n'a jamais été employée au cours des essais pilotes, en raison de l'importance des ressources nécessaires à son fonctionnement.

#### **Trois différents types d'équipement de surveillance ont été utilisés par les programmes pilotes :**

- ◆ **iSECUREtrac (modèle 2150) :** cet équipement nécessitait que le délinquant dispose d'une ligne de téléphone fixe à domicile, afin que l'unité de surveillance puisse envoyer les informations. Les transmissions avaient lieu toutes les 24 heures, lorsque le délinquant plaçait l'appareil dans une « station d'accueil » afin de la

6. La somme de ces pourcentages est supérieure à 100 %, car ils ont été arrondis.

recharger. Le fait que l'unité ne soit pas connectée au réseau de téléphonie mobile ne lui permettait d'effectuer qu'une surveillance « passive ».

- ◆ **ElmoTech STaR** : cette unité de surveillance était reliée aux réseaux cellulaires et pouvait donc être utilisée pour la surveillance « hybride » et pour la surveillance « passive ». Elle pouvait également fournir des « données de localisation secondaires » à partir des émetteurs cellulaires. Ainsi, même si l'unité de surveillance ne parvenait plus à recevoir de signal GPS, des données de localisation étaient tout de même disponibles, bien que cette solution de secours ne soit pas aussi précise que le GPS. Cet équipement pouvait être programmé pour communiquer avec le délinquant au moyen d'un signal sonore, lumineux, ou d'un message texte sur son écran intégré. En mode « passif », il envoyait ses informations au centre de contrôle quatre fois par jour.
- ◆ **Benefon** : semblable à un ancien modèle de téléphone portable, le *Benefon*, tout comme le *STaR*, était connecté au réseau cellulaire et pouvait donc être utilisé pour la surveillance « passive » et « hybride », bien qu'il n'ait pas été utilisé en mode « hybride » au cours de la période de recherche. La liaison cellulaire permettait de contacter directement le délinquant par un message texte ou un appel téléphonique. Le système de messagerie n'était pas installé au cours de la période pilote, mais les délinquants ont été occasionnellement contactés téléphoniquement par l'entreprise de surveillance, afin de clarifier une « violation de port de PID » (c'est-à-dire un éloignement supérieur à la distance autorisée entre l'unité de surveillance et le bracelet électronique). En mode « passif », le *Benefon* était programmé pour envoyer ses informations à l'entreprise de surveillance quatre fois par jour.

## Capacités et limites de la technologie

Le ministère de l'Intérieur, qui avait mené des tests de surveillance par satellite avant le début du projet pilote, était conscient des capacités et des limites de la technologie, de même que les entreprises de surveillance et certains des membres du personnel de diverses autorités judiciaires des trois zones pilotes. Dans des conditions idéales, la technologie permettait de donner la localisation de l'unité de surveillance avec une précision de deux à dix mètres. Cependant, les conditions n'étaient pas toujours idéales, et il est apparu que les unités de surveillance avaient des difficultés à capter les signaux lorsqu'elles se trouvaient dans des bâtiments, et que même lorsqu'elles se trouvaient dans la rue, la présence de grandes structures pouvait bloquer ou entraver les signaux reçus. Il est également apparu que les délinquants déterminés à commettre des infractions pouvaient retirer de force leur bracelet électronique ou se séparer de leur unité de surveillance, bien que de tels comportements soient détectés.

## Groupes ciblés

Quatre groupes de délinquants étaient ciblés au cours de la durée des projets pilotes, bien que tous n'aient pas été surveillés dès le début : les « délinquants récidivistes

prioritaires » (PPO) ; les délinquants sexuels ; les délinquants violents ; et les coupables de violences domestiques. La surveillance par satellite n'a pas seulement été utilisée sur les délinquants adultes, mais aussi sur les jeunes (âgés de moins de 18 ans) soumis au Programme de Surveillance et de Supervision Intensives (ISSP), et dont certains n'appartenaient à aucune des catégories citées ci-dessus.

### Coûts de la surveillance par satellite

Le coût moyen journalier facturé par les entreprises de surveillance pour une surveillance « passive » d'un délinquant était d'environ 42£ (47€). Les délinquants (à l'exclusion de ceux suivis par une surveillance « hybride ») ont été surveillés en moyenne pendant 72 jours, et le coût moyen facturé pour la surveillance « passive » d'un délinquant était de 3 024£ (3 351€). Ce chiffre correspond aux coûts facturés par les sociétés de surveillance pour le service. Il n'inclut pas les coûts liés au service de liberté surveillée ou aux équipes de prévention de la délinquance juvénile (YOT) qui supervisaient les délinquants ou interprétaient les données reçues. Les coûts facturés par les sociétés de surveillance ne correspondent probablement pas aux coûts qu'ils factureraient en cas de déploiement national du système. Les coûts dépendraient du niveau de service requis, et des économies d'échelle impossibles à réaliser dans le cadre d'un projet pilote seraient atteintes.

### L'usage des surveillances « passive » et « hybride »

96 % des délinquants surveillés l'étaient de manière « passive », contre seulement 4 % de manière « hybride ». L'usage limité du mode « hybride » était notamment dû aux inquiétudes des autorités locales concernant l'équipement et les systèmes de communication, dans le cas où une « victime identifiée » était protégée par une zone d'exclusion.

### Qui était surveillé par satellite, et quels risques représentaient ces délinquants ?

94 % des délinquants étaient surveillés suite à leur sortie de prison, et 6 % dans le cadre d'une condamnation sans incarcération. 80 % étaient adultes, et 20 % des délinquants juvéniles : les deux plus âgés avaient 70 ans, et les cinq plus jeunes 13 ans. 99 % étaient des hommes : seules cinq femmes étaient surveillées. La surveillance a principalement ciblé des délinquants multirécidivistes et présentant un risque élevé. Seuls 4 % des adultes surveillés n'étaient pas considérés comme « à risque élevé » par au moins l'un de ces outils d'évaluation du risque : *OGRS*, *OASys* risque de récidive, ou *OASy* risque de violence.

35 % des délinquants surveillés avaient été condamnés pour cambriolage, 17 % pour vol aggravé, 13 % pour violences, 12 % pour délits sexuels, 9 % pour délits routiers, 7 % pour vol, recel ou fraude, et le reste (8 %) pour possession d'arme ou d'arme à feu, dégradations criminelles, violation d'une ordonnance civile de comportement anti-social (ASBO) ou d'une libération sous caution, ou entrave au cours de la justice.

## Quelle gestion du risque de récidive des délinquants surveillés ?

La surveillance était utilisée comme « outil complémentaire » à d'autres techniques de gestion des risques, telles que l'emploi de foyers (« hébergements autorisés »), de zones d'exclusion et du couvre-feu.

**Hébergements autorisés :** 40 % des délinquants adultes surveillés (et l'un des 55 jeunes délinquants) étaient contraints de vivre dans un foyer.

**Zones d'exclusion :** Les zones d'exclusion étaient utilisées pour restreindre les mouvements des délinquants surveillés, et les empêcher de pénétrer dans les zones où ils étaient considérés comme les plus susceptibles de récidiver. L'étendue des zones pouvait être un magasin, une rue, jusqu'à l'ensemble d'une ville de taille assez importante. Les directives du ministère de l'Intérieur indiquaient qu'il était « envisagé que les officiers de supervision ou l'ISSPIYOT demande normalement une obligation de surveillance électronique en lien avec une exclusion d'une zone ou une obligation d'absence de contact avec une personne » pour les délinquants surveillés sortant de prison<sup>7</sup>. Dans les faits cependant, les zones d'exclusion n'ont été utilisées que pour 35 % des délinquants surveillés sortant de prison. L'utilisation même des zones d'exclusion a donné lieu à des variations considérables entre les différentes zones pilotes : 93 % des PPO adultes relâchés après une incarcération dans l'une des zones avaient une obligation d'exclusion, par rapport à 8 % et à 1 sur 16 dans les deux autres zones.

**Couvre-feux :** les couvre-feux sont considérés comme une autre méthode de contrôle des risques. L'un de leurs avantages est apparemment de maintenir les délinquants en intérieur au moment où l'on pense que de nombreux délinquants sont les plus susceptibles de récidiver. Les directives du ministère de l'Intérieur expliquaient qu'il était « probable que dans la plupart des cas, une période de couvre-feu soit également spécifiée »<sup>8</sup>. Dans les faits, seuls 63 % des délinquants surveillés et sortant de prison étaient frappés par un couvre-feu : 56 % des adultes et l'ensemble des 55 jeunes<sup>9</sup>.

## Résultats de la surveillance par satellite

Comme dans le cas d'autres techniques de gestion des délinquants, on peut considérer comme une réussite tant la réponse aux infractions que l'absence d'infractions. Si grâce aux informations fournies par la surveillance satellite, des réponses sont apportées aux infractions, on voit que la technologie permet d'indiquer des comportements illégaux, qui auraient pu passer inaperçus sans elle. En cas d'absence d'infractions, on voit qu'un délinquant avec une forte probabilité de récidive est parvenu à aller au bout de sa période de surveillance (ce qui n'indique pas nécessairement qu'il n'ait pas récidivé). L'analyse des données de réincarcération / révocation a révélé que 58 % des délinquants surveillés ont été réincarcérés pour avoir enfreint leur ordre de supervision ou ont vu leur peine d'intérêt général révoquée au cours de leur période de surveillance : 61 % des adultes et 46 % des jeunes.

7. Voir *Guidance on the Piloting of Satellite Tracking Technology to Monitor Exclusion Orders and Prisoners on Licence* (Londres : ministère de l'Intérieur, 24 août 2004 et 25 août 2005).

8. Voir *Guidance on the Piloting of Satellite Tracking Technology to Monitor Exclusion Orders and Prisoners on Licence* (2004 et 2005).

9. Sur les 20 délinquants surveillés par satellite sur décision d'un tribunal, 15 étaient sujets à un couvre-feu : l'ensemble de 13 jeunes délinquants, et 2 des 7 adultes.

Les délinquants présentant la plus forte probabilité de réincarcération / révocation au cours de leur période de surveillance étaient les PPO adultes devant vivre dans un foyer : 82 % d'entre eux ont été réincarcérés / révoqués.

### Raisons des réincarcérations

19 % des délinquants réincarcérés / révoqués au cours de leur période de surveillance l'ont été à partir de preuves produites par la surveillance. 26 % supplémentaires ont été réincarcérés / révoqués sur la base de preuves produites par la surveillance et par d'autres sources. Pour 55 %, la surveillance n'a joué aucun rôle dans leur réincarcération / révocation. Lorsqu'une réponse à une infraction se fondait sur les données de surveillance, il s'agissait d'une violation des diverses obligations de surveillance (37 % des cas de réincarcération / révocation), d'une incursion dans une zone d'exclusion détectée par la surveillance (5 %), ou d'une combinaison des deux (4 %). Les violations des obligations de surveillance incluent : refuser de laisser installer l'équipement, endommager ou altérer l'équipement, retirer l'« appareil personnel d'identification » (PID) de sa cheville, laisser la batterie se décharger, séparer l'unité de surveillance du PID, ou ne pas « permettre à la localisation d'être surveillée par GPS ».

### Délinquants en fuite

Lorsqu'un délinquant doit être réincarcéré, un mandat d'arrêt est délivré. Cependant, un certain temps peut être nécessaire avant que le délinquant soit appréhendé et réincarcéré. Cela permet de rappeler les limites de la surveillance par satellite, et même de la liberté surveillée en général, quel que soit son niveau d'intensité<sup>10</sup>. Une fois en fuite, si le délinquant ne continue pas de porter son unité de surveillance ou s'il la laisse se décharger, toute surveillance électronique sera impossible, et toute protection découlant de la surveillance disparaîtra. L'évaluation a montré que 32 % (48/149) des adultes surveillés réincarcérés par le service des libérations et réincarcérations du ministère de l'Intérieur ont été en fuite pendant une période plus ou moins longue. Ces périodes de fuite ont duré de 1 à 233 jours.

### Autres infractions

Les données de nouvelle condamnation du Système informatique national du ministère de l'Intérieur (HOPNC) au 30 septembre 2006 ont été analysées pour tous les délinquants suivis. Cette stratégie a permis de laisser trois mois afin que les condamnations de délinquants dont la surveillance s'était achevée en juin 2006 soient enregistrées dans l'HOPNC, quatre mois pour ceux dont la surveillance s'était achevée en mai 2006, cinq mois pour ceux dont la surveillance s'était achevée en avril 2006, etc. S'il avait été possible d'étudier une période plus longue, il est presque certain que d'autres condamnations auraient été détectées. L'analyse de ces données a montré que 26 % des délinquants surveillés avaient été soit condamnés à nouveau pour une infraction commise au cours de leur période de surveillance (17 %) ou au cours de la période de fuite consécutive à leur révocation (4 %), soit considérés comme ayant commis

10. Les responsables des programmes pilotes ont toujours été conscients de ce problème, et n'ont jamais attendu de la surveillance par satellite qu'elle empêche les délinquants de fuir.

une infraction au cours de leur période de surveillance par leur responsable (dans les raisons données pour leur révocation – 5 %). 72 % de ceux ayant été condamnés pour une nouvelle infraction au cours de leur période de surveillance ont reçu une peine de prison, et 28 % une peine sans incarcération.

Parmi les délinquants surveillés ayant été condamnés à une peine de prison pour une infraction commise au cours de leur période de surveillance (42), un avait commis un crime grave et a été condamné à perpétuité. Parmi ceux ayant été condamnés à une peine de prison pour une infraction commise pendant leur période de fuite (10), deux avaient commis des crimes graves pour lesquels ils ont été condamnés à l'emprisonnement pour une durée indéterminée afin de garantir la sécurité publique.

### Surveillance par satellite sur décision d'un tribunal

Seuls 20 délinquants (6 %) ont été surveillés dans le cadre d'une peine de travail d'intérêt général : 13 jeunes délinquants et 7 adultes. Néanmoins, les magistrats et juges rencontrés dans le cadre de l'enquête considéraient les ordonnances d'exclusion grâce à la surveillance par satellite comme des options de peines utiles, car elles permettaient de donner une signification aux ordonnances d'exclusion en fournissant des preuves tangibles d'une infraction ; elles pourraient donc dissuader les délinquants de commettre d'autres infractions, et les empêcher de pénétrer dans les zones d'exclusion.

### La surveillance par satellite comme aide à la supervision

Il a été demandé aux responsables de surveillance et aux officiers de police ce qu'ils pensaient de l'objectif principal de la surveillance par satellite, c'est-à-dire l'utilisation de la surveillance par satellite pour suivre les mouvements des délinquants sortant de prison. Ils ont notamment répondu que la technologie offrait une meilleure méthode de surveillance des zones d'exclusion, dont la réussite était très variable auparavant ; qu'elle offrait des informations d'ordre général sur la localisation des délinquants, qui permettaient de contester et de gérer leurs déplacements, et de les aider à éviter les situations à risque ; qu'elle rappelait aux délinquants qu'ils étaient responsables de leurs actes ; qu'elle offrait aux délinquants un « renfort psychologique » lorsqu'ils étaient tentés de commettre une nouvelle infraction ; qu'elle dissuadait les délinquants de commettre des infractions ; qu'elle protégeait les victimes ; et qu'elle permettait à la police d'obtenir des renseignements utilisables pour lier des délinquants à des infractions ou les en disculper.

La plupart des responsables avec lesquels des entretiens ont été réalisés avaient un avis positif sur la surveillance. De leur point de vue, cette technologie offre des informations jusqu'alors indisponibles sur la vie des délinquants dont ils sont responsables, ce qui leur permet de prendre des décisions mieux informées sur la gestion des risques. Cependant, un autre groupe considérait la surveillance plutôt comme une gêne que comme une aide. Ils expliquaient notamment que les séances de rencontre tendaient à être dominées par les délinquants « *se plaignant des aspects restrictifs de leurs autorisations, ainsi que des problèmes technologiques du matériel* », ce qui, selon eux, les empêchait de « se concentrer sur les infractions ».

## Opinions sur la surveillance par satellite

Les agents de terrain employés par les entreprises de surveillance considéraient que le matériel avait bien fonctionné, mais les responsables de la liberté surveillée, les officiers de police et les employés des YOT faisaient généralement montre de moins d'enthousiasme. Parmi les délinquants interrogés, 51 % ont déclaré que leur équipement avait cessé de fonctionner à un moment ou à un autre, bien qu'un certain nombre d'entre eux aient admis que ces problèmes sont apparus après qu'ils ont laissé tomber ou endommagé l'unité, ou qu'ils l'ont immergée.

## Quel rôle a joué la surveillance par satellite dans la prévention et la détection de la criminalité ?

Les entretiens réalisés avec les délinquants ont montré qu'on pouvait penser que la surveillance pouvait contribuer à contrôler (mais pas à éliminer) la récidive. À la question de savoir si la surveillance par satellite les avait aidés à « éviter les ennuis », 46 % des délinquants ont répondu « Oui ». L'un d'entre eux a affirmé que « *c'était comme d'avoir un responsable de liberté surveillée accroché à la cheville* ». Un autre a expliqué : « *Cela m'a aidé à éviter les ennuis, parce que j'avais toujours en tête qu'ils savaient où j'étais, et je pensais que si je commettais une infraction, je retournerais en prison.* »

Dans les trois zones pilotes, la surveillance a fourni des preuves qui ont aidé la police à enquêter et à faire condamner des infractions : elle a permis d'obtenir des condamnations qui auraient été difficiles à obtenir sans elle, et elle a permis à la police de disculper certains délinquants surveillés, dans le cas d'infractions pour lesquelles ils auraient été suspectés.

## Conclusion

Les objectifs du programme pilote étaient « *d'obtenir une expérience pratique des technologies de surveillance* » ; « *d'apprendre à mettre en place et à cibler efficacement la surveillance* » ; et « *de mettre en place une nouvelle peine, une ordonnance d'exclusion indépendante d'autres peines* ». Les deux premiers objectifs ont été largement atteints. Entre septembre 2004 et décembre 2005, 336 délinquants ont été surveillés par satellite, ce qui a permis d'apprendre beaucoup de choses sur le fonctionnement de l'équipement de surveillance et sur son utilisation optimale par les autorités judiciaires, dans l'objectif de faciliter la supervision et la surveillance des délinquants à haut risque. Les connaissances sur la mise en place et le ciblage de la surveillance ont également progressé. Cependant, les problèmes rencontrés par la surveillance « hybride » n'ont pas été résolus. Ce type de protection pourrait jouer le rôle d'une protection supplémentaire pour les victimes considérées comme présentant un risque particulièrement élevé, mais son usage limité dans le cadre des projets pilotes n'a pas permis d'atteindre une conclusion définitive. Par ailleurs, si l'objectif premier de la surveillance est de fournir des informations sur la localisation des délinquants, afin de contrôler leurs mouvements et de les aider à éviter les situations à risque, ou de fournir des preuves solides de violations des zones d'exclusion, la surveillance « passive » est suffisante ; il n'est peut-être même pas nécessaire que l'entreprise de surveillance transmette quotidiennement les informations aux responsables, comme ce fut le cas dans certaines zones.



L'introduction de la nouvelle « ordonnance d'exclusion indépendante » surveillée par satellite a rencontré moins de succès. Seules 20 ont été prononcées. Pour autant, les magistrats et les juges interrogés dans le cadre de cette enquête (11) ont affirmé, au moins dans les juridictions locales, que ces ordonnances devraient être généralisées<sup>11</sup>. Il pourrait également se révéler intéressant d'introduire une obligation de surveillance de la localisation d'un délinquant. Elle pourrait être utilisée séparément, ou en conjonction avec une obligation d'exclusion, et elle pourrait ainsi représenter une alternative à l'emprisonnement pour certains délinquants.

Notre étude suggère que la surveillance pourrait permettre de mieux protéger la population des délinquants à haut risque lorsqu'ils sont relâchés. Cela apparaît dans les pourcentages de délinquants réincarcérés / révoqués grâce aux preuves fournies par la surveillance (que ce soit seules ou en conjonction avec d'autres preuves) : 45 % au total. Cela apparaît également en considérant que les preuves fournies par la surveillance ont permis d'obtenir des condamnations dans des circonstances où elles auraient été difficiles à obtenir sans elles, et que 46 % des délinquants interrogés ont répondu oui à la question de savoir si la surveillance les avait aidés à « éviter les ennuis ».

Les performances techniques du matériel de surveillance par satellite vont continuer de s'améliorer. Les unités de surveillance vont voir leur taille diminuer et obtenir une meilleure réception, leur batterie durera plus longtemps, et des unités intégrées verront le jour. Un problème majeur demeure cependant à l'issue des programmes pilotes : les bénéfices obtenus justifient-ils le coût d'un déploiement national. Le facteur clé, ici, est l'arrivée d'un système nettement plus automatisé, capable de fournir aux responsables et aux officiers de police des informations sur la localisation lorsqu'ils en ont besoin, mais sans nécessiter d'intervention manuelle de la part des employés des entreprises de surveillance. Il faut malgré tout garder à l'esprit qu'une réduction des tâches accomplies par les employés des entreprises de surveillance pourrait alourdir la charge des autorités judiciaires.



---

11. Les magistrats interrogés exercent tous dans la même zone pilote, en raison du fait que 17 des 20 délinquants frappés par une ordonnance de surveillance par satellite se trouvaient dans cette zone.



**Intervention de Jacques Buisson,**  
*président de la chambre de l'instruction  
 de la cour d'appel de Lyon*

Quelques mots, pendant une quinzaine de minutes, pour amorcer la discussion qui doit s'instaurer dans cette table ronde.

Je tiens à rappeler que l'exécution des peines est déterminante du système pénal en ce qu'elle lui assure son efficacité et sa crédibilité. L'inexécution des peines ruinerait l'effet préventif de la norme pénale et rendrait inutile toute la chaîne qui va du constat de l'infraction au jugement, dans la mesure où les prévenus, puis les condamnés, pourraient rapidement percevoir l'inanité et la vacuité du système répressif.

Je fais le constat que l'informatisation, l'alarme volumétrique, le placement sous surveillance électronique, le placement sous surveillance électronique mobile, sont autant d'outils susceptibles d'avoir une influence sur l'exécution des peines privatives de liberté.

Il s'agit, pour nous, d'envisager les conséquences éventuelles, sur la prison, de cette évolution, voire révolution, technologique :

- ◆ pour la prison telle qu'elle fonctionne actuellement, c'est-à-dire dans les murs ;
- ◆ pour la prison telle qu'elle pourrait fonctionner à l'avenir, c'est-à-dire hors les murs, dans la « société civile ».

## 1. La prison dans les murs

Le comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans sa recommandation R 99-2 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, soulignait que « *le surpeuplement des prisons et la croissance de la population carcérale constituent un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et l'ensemble du système de justice pénale sous l'angle tant des droits de l'homme que de la gestion efficace des établissements pénitentiaires* ».

Sous ce regard, les nouvelles technologies peuvent apparaître, pour la société carcérale actuelle, comme un outil de déflation carcérale et comme un instrument de la gestion pénitentiaire.

## 1.1. Outil de déflation carcérale

On connaît donc les préoccupations du comité des ministres du Conseil de l'Europe qui avait souligné le « défi majeur » constitué par la surpopulation carcérale et la nécessité de considérer autrement la peine privative de liberté (R (99) 22 ; voir aussi les règles pénitentiaires européennes du 11 janvier 2006) et celles, similaires, du Parlement européen (Résolution sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne en date du 17 février 1998).

On sait les conséquences, nombreuses, de cette surpopulation carcérale, au premier rang desquelles l'instauration de la violence dans les rapports des détenus entre eux et avec l'administration pénitentiaire, aboutissant à faire de la prison un lieu de violence difficile à supporter tout à la fois par les personnels, dont les conditions de travail se trouvent considérablement aggravées, et par les détenus, dont la très grande majorité peut notamment être victime d'un « caïdat » nuisible à tous égards.

Pour éviter la surpopulation, deux voies peuvent être envisagées :

- ◆ la construction d'établissements pénitentiaires ; mais cette solution a ses limites. L'histoire pénitentiaire nous enseigne, sans que l'on puisse s'expliquer le phénomène, que la spirale de la surpopulation accompagne paradoxalement celle de la construction d'établissements pénitentiaires ;
- ◆ l'aménagement des peines, pour laquelle la technologie moderne ouvre des horizons, car elle peut éviter l'incarcération des personnes, prévenues ou condamnées. Ainsi, le placement sous surveillance électronique, qui permet d'empêcher des incarcérations ou d'y mettre fin, peut avoir un effet immédiat sur les courtes peines et, à terme, sur les peines plus longues.

## 1.2. Outil de gestion pénitentiaire

### 1.2.1. Outil de promotion des métiers pénitentiaires

Parmi les métiers de la sécurité, ceux de l'administration pénitentiaire, qui y sont inclus par leur finalité comme l'a consacré la loi du 22 juin 1987, sont sans doute les plus difficiles à exercer parce qu'à la différence de leurs homologues policiers ou gendarmes de la « société civile », les agents de cette administration prennent en charge la totalité de la vie de leurs administrés, dans tous ses aspects.

Jusqu'à une époque récente, les métiers de la sécurité n'étaient généralement pas bien considérés, peut-être parce que leur technicité n'apparaissait pas évidente. On estimait volontiers qu'ils étaient le siège du simple bon sens et du savoir-faire pratique.

À la différence de la sécurité extérieure, au sein de laquelle la technique s'était imposée depuis longtemps, la sécurité intérieure n'a vu émerger une « ingénierie de la sécurité » qu'à l'époque contemporaine, avec le développement d'une technologie nouvelle qui lui a été appliquée.

Aujourd'hui, la technologie envahissant le domaine de la sécurité intérieure va permettre, en matière pénitentiaire :

- ◆ une amélioration des conditions de travail des personnels pénitentiaires en rendant plus aisée et plus efficace la surveillance, en dégageant corrélativement du temps et de l'énergie pour investir dans la relation humaine et la réinsertion, ainsi qu'en assurant aux personnels et aux détenus un climat plus serein, davantage propice à la mission de réinsertion impartie à l'administration pénitentiaire par la loi de 1987 précitée ;
- ◆ un « anoblissement » de la fonction pénitentiaire, par son entrée dans l'ère d'une nouvelle technicité de la sécurité dans la société carcérale, comme les policiers et gendarmes l'ont fait antérieurement dans la « société civile ».

### 1.2.2. Outil d'amélioration de la détention

La technologie peut, en assouplissant la surveillance, la rendre :

- ◆ moins pesante pour le personnel et le détenu, sans qu'elle perde de son efficacité,
- ◆ plus facile à accepter pour tous, autre facteur d'instauration d'une plus grande sérénité dans les relations entre agents pénitentiaires et détenus.

Le personnel pénitentiaire va y trouver de meilleures conditions de travail, moins empreintes de stress, et les détenus un espace supplémentaire quant à l'intimité de leur vie privée.

Cependant, par les automatismes qu'elle génère, la technologie peut aussi paradoxalement, si l'on n'y prend garde, entraîner un relâchement préjudiciable de la surveillance, une déshumanisation néfaste de cette surveillance et une perte de substance de la fonction de surveillant.

## 2. La prison hors les murs

La question est posée de savoir si la technologie peut aboutir à la création d'une sorte de « prison immatérielle » qui prendrait place au sein de la « société civile », en faisant en quelque sorte tomber les murs séparant ces deux sociétés.

On en arriverait alors à une sorte de prison que nous qualifions d'immatérielle en ce qu'elle permettrait l'exécution d'une peine privative de liberté au sein de la « société civile ».

À l'analyse, on perçoit que cette « prison immatérielle » est physiquement possible, mais que l'on peut se poser la question de savoir si elle est culturellement réalisable.

### 2.1. Une prison immatérielle physiquement possible

La recommandation adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe contre le « défi majeur » de la surpopulation carcérale (R (99)-2 cf. aussi les règles pénitentiaires européennes du 11 janvier 2006) nous y incite.

Le Parlement européen a adopté une résolution similaire, en se déclarant « *préoccupé par le fait que la détention est encore considérée exclusivement comme une sanction et non*

*pas comme un moyen de réadapter et de réhabiliter le prisonnier en vue de sa réinsertion sociale ultérieure...* » (Résolution sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne en date du 17 février 1998).

La solution de la prison immatérielle paraît s'imposer, notamment au regard de la surpopulation récurrente dans nombre d'établissements pénitentiaires, puisqu'il faudrait, selon ces recommandations européennes, n'incarcérer qu'aux cas de nécessité et d'impossibilité, juridique ou matérielle, d'agir autrement.

La technologie le permet, par le biais du placement sous surveillance électronique et du placement sous surveillance électronique mobile, mais dans une certaine mesure seulement car il semble, selon les praticiens, qu'un tel placement ne soit supporté que pendant une durée limitée, de quatre à cinq mois.

Ce placement sous surveillance électronique peut être envisagé dans une triple approche :

- ◆ sous l'angle de l'économie, le placement serait, selon ses partisans, moins coûteux qu'une journée d'hébergement dans un établissement pénitentiaire ; mais il est vrai que la nouvelle génération de placement sous surveillance électronique mobile s'avère plus onéreuse, selon des spécialistes et l'exposé de notre collègue anglais que nous venons d'entendre ;
- ◆ sous l'angle de la pénologie, le placement est moins désocialisant que la prison. La « prison immatérielle » permettrait de résoudre le paradoxe fondamental de la prison, souligné par les gens de doctrine : assurer la réinsertion sociale d'une personne que l'on retire de la société ;
- ◆ sous l'angle du droit, se pose la question de savoir comment l'on pourrait qualifier cette « prison immatérielle » ou « prison à domicile » ? Pour le juriste, le placement sous surveillance électronique ne semble pas pouvoir recevoir la qualification de « privation de liberté » puisque l'intéressé n'en ait manifestement pas privé. Sans doute faudrait-il techniquement, afin de parvenir à une qualification plus exacte, reprendre ici la distinction dégagée par la Cour européenne des droits de l'homme entre privation de liberté et restriction de liberté (CEDH, 28 mai 1985, *Ashingdane c/ Royaume-Uni*) pour retenir cette dernière qualification susceptible de mieux désigner la « prison immatérielle ». On peut, dès lors, se demander s'il faudrait l'inscrire en tant que telle dans les textes.

Techniquement, il pourrait alors s'agir de prévoir, à côté de la privation de liberté, une peine de « restriction de liberté » d'une durée maximale à déterminer. Une telle solution reviendrait à traduire juridiquement une réalité matérielle qui consiste finalement, dans un premier temps, à estimer une peine en « jours-prison » impliquant une incarcération avant, dans un second temps, de la faire exécuter au sein de la « société civile », en liberté donc, dans le cadre de ce que nous avons qualifié de restriction de liberté.

C'est dire que la « prison immatérielle » ou la « prison hors les murs », ainsi institutionnalisée, ne pourrait valablement concerner que les courtes peines actuelles. Au-delà, elle n'aurait d'existence juridique qu'au travers de l'application des peines, après une incarcération justement considérée comme nécessaire.

Cependant, pour compréhensible qu'elle soit, du triple point de vue que nous venons de voir, une telle solution peut paraître culturellement difficile à réaliser.

## 2.2. Une prison immatérielle culturellement réalisable ?

Culturellement, en effet, la peine d'emprisonnement est vécue, depuis la Révolution, comme « la » peine, la seule qui sanctionne véritablement l'auteur d'une infraction pénale.

Les praticiens le savent qui ont procédé à un tel constat :

- ◆ chez les victimes d'infractions pénales, pour lesquelles un emprisonnement assorti d'un sursis, fût-il avec mise à l'épreuve, ne leur paraît pas constituer une peine susceptible de réparer leur préjudice ;
- ◆ dans l'opinion publique, qui a tendance à mesurer la réalité et l'efficacité de la peine infligée à la réalité et à la durée de l'emprisonnement prévu ;
- ◆ chez les prévenus et condamnés eux-mêmes, qui affirment souvent, au magistrat qui les interroge sur ce point, n'avoir jamais été condamnés au motif qu'ils n'ont jamais été incarcérés, montrant ainsi que, dans leur esprit, la seule peine qui leur paraisse réelle réside dans l'emprisonnement ferme effectivement exécuté.

Sous ce regard, on perçoit que la proposition du juriste d'instaurer la « restriction de liberté », que nous avons évoquée, risque de recevoir un accueil réservé, voire une franche opposition.

Toutefois, on peut se demander si le flou juridique actuel n'alimente pas paradoxalement cette culture de la peine d'emprisonnement. L'ambiguïté contemporaine, aboutissant à prononcer une peine d'emprisonnement qui n'est pas matériellement exécutée par une incarcération, peut donner à la victime comme à l'opinion publique le sentiment d'avoir été flouées, sentiment susceptible d'être à l'origine d'un certain rejet ou d'une contestation du système répressif. La clarté, juridique et matérielle, peut s'avérer plus efficace pour faire accepter les évolutions. En sorte que la solution pourrait bien, finalement, résider dans la remise en ordre juridique envisagée.

La solution de la « prison immatérielle » serait d'autant plus susceptible de permettre la déflation carcérale espérée par les instances internationales qu'elle atteindrait, au premier chef, les seuls établissements actuellement frappés par la surpopulation : les maisons d'arrêt.

En conclusion, les nouvelles technologies n'entraîneront pas, pour toutes les raisons invoquées, une disparition de la prison, à moins que le législateur ne décide, hypothèse improbable, d'aménager une autre peine susceptible de la remplacer.

En revanche, elles peuvent aboutir à une autre forme de prison, dans les murs et hors les murs.



## *Échanges avec la salle*

### **Jean-Charles Froment**

Une ou deux remarques préliminaires. On commence à avoir certains éléments de réponse. L'expérience pilote qui a eu lieu en Angleterre s'est déroulée dans une logique de mesure de sureté et non d'alternative à l'incarcération. Tout le dispositif de surveillance électronique s'articule en référence à la prison : il permet d'y échapper, mais il est basé sur la menace d'y retourner en cas de violation des obligations. Cela contribue à enraceriner la prison comme référentiel central de notre système de peines. Je suis toujours marqué par le dispositif d'évaluation mis en place en Angleterre et je souhaite que la France puisse s'en inspirer dans ses projets.

### *Intervention d'un conseiller d'insertion et de probation*

Le débat qui porte sur la disparition de la prison au profit des nouvelles technologies paraît décalé. On constate une évolution et un durcissement des sanctions pénales qui font qu'un certain nombre de personnes est placé sous PSE alors qu'auparavant, ces personnes n'auraient pas été incarcérées. Le PSE n'est pas une alternative à l'incarcération mais à la liberté. Le PSE est considéré comme un outil de gestion de la surpopulation pénale.

Au niveau du service pénitentiaire d'insertion et de probation, le PSE trouve toute sa pertinence s'il est sous-tendu par un projet d'accompagnement social. Actuellement, le PSE apparaît plus comme un outil de désengorgement des prisons que comme un outil de réinsertion.

### **Stephen Shute**

Les systèmes de surveillance électronique ne vident pas les prisons. Le système de contrôle utilisé au Royaume-Uni permet le suivi de plus de 200 000 personnes mais en même temps le pays connaît la population carcérale la plus élevée de son histoire. La durée d'incarcération ou des sursis n'est pas la même. Il y a toujours un risque de voir augmenter les restrictions de liberté et de conduire à l'injustice. La réponse de la société doit être proportionnée à l'infraction.

### *Question de Christophe Diebold, capitaine pénitentiaire, centre pénitentiaire de Toulon-la Farlède*

*Les lieux de privation de liberté n'ont-ils pas montré leurs limites ? La solution technologique apparaît comme une solution alternative à l'incapacité de la prison qui resterait essentiellement un lieu de neutralisation.*

### **Jacques Buisson**

Le bilan est contrasté suivant la population. La prison a eu et a encore son efficacité, mais celle-ci n'est pas totale en raison du manque de moyens ou de la surpopulation. Elle paraît encore moins efficace pour les courtes peines pour lesquelles elle semble

simplement avoir une fonction de neutralisation. Il faudrait développer les mesures alternatives qui évitent l'effet désocialisant de la prison. Il faudrait réserver la prison à certains publics et ne prononcer pour les autres que des peines restrictives de liberté : cela conduirait à la baisse du nombre de détenus et par conséquent à une augmentation des moyens.

### Jean-Charles Froment

Ceci n'est pas un débat sur la capacité de réinsertion de la prison. Il faut « défétichiser » la technologie. Elle ouvre un ensemble de possibles, mais ses succès sont dépendants de nombreux facteurs.

#### *Intervention de Pierre Lamothe, médecin chef du SMPR des prisons de Lyon*

Le PSE est un outil qui ne peut se passer de nous. L'idée que le bracelet est un gage de sécurité absolue est fausse.

Il y a deux risques de dérive :

- ◆ le perfectionnement technologique qui pourrait conduire à utiliser le PSE comme un « Taser » qui permettrait d'envoyer des décharges bloquantes pour le placé ;
- ◆ faire du bracelet une verrue qui serait vécue comme hostile par le placé.

Quand on travaille avec un détenu qui a un bracelet, il s'agit de faire en sorte que cette technologie soit vécue comme un allié qui aidera à franchir une étape. Le dialogue entraîne une vision positive du contrôle électronique.

### Stephen Shute

On doit user des peines courtes avec parcimonie. Il ne faut pas trop exiger de la technologie, elle doit être respectueuse des droits de l'homme. Tout système technologique doit s'insérer dans un système de gestion des risques.

### Jacques Buisson

La technologie est un moyen. Il faut d'abord avoir un vrai débat de politique législative puis discuter de technique. Il y a la crainte que les dérives énoncées par certaines doctrines ou certains psychiatres se réalisent : on débat souvent d'abord de technique avant de débattre de politique législative. Il faut d'abord savoir ce que l'on veut faire de « l'instrument prison ».

#### *Question de Marie-Claude Francon, conseillère d'insertion et de probation*

*On peut faire un lien avec une des tables rondes précédentes et dont le thème était : « les décisions en matière pénale doivent-elles être négociées, imposées, acceptées ? » et ce qui est attendu des SPIP. Il faut identifier le métier de chacun, il a été évoqué de nouveaux métiers comme ceux de « surveillants-travailleurs sociaux » et de « conseillers-surveillants », cela demande un éclaircissement.*



**Jean-Charles Froment**

On s'est rendu compte par rapport à la fonction de suivi de la surveillance qu'il y avait une hybridation professionnelle, un mélange des métiers : ce qui relève de la surveillance et ce qui relève d'un travail social. Les objectifs assignés à la surveillance électronique ne sont pas clarifiés, ce qui entraîne une pratique professionnelle qui perd en lisibilité.

*Question de Philippe Jullian, directeur de l'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) du Rhône*

*Le PSE constitue une évolution des métiers de personnels de surveillance, c'est notamment une ouverture sur l'extérieur. En Grande-Bretagne, quel est le rôle et la place des agents de surveillance des PSEM ?*

**Stephen Shute**

Durant l'expérience menée en Grande-Bretagne, les personnels chargés de la surveillance étaient dans les prisons. Les entreprises privées installaient le matériel, en assuraient la maintenance et transmettaient les informations. Tout le reste était fait par des fonctionnaires.

*Question de Sylvain Roussilloux, conseiller d'insertion et de probation*

*Lorsqu'on parle de politique pénitentiaire, on peut penser au projet de loi pénitentiaire qui crée une nouvelle peine, l'assignation à résidence. Quelle sont vos réactions à ce sujet ?*

**Jacques Buisson**

Il n'y a pas beaucoup d'informations sur le projet de loi pénitentiaire. Voici néanmoins une réaction sans avoir de détails : on peut être dubitatif sur la faisabilité d'une telle mesure. Quel est l'intérêt immédiat ? Il s'agit d'un confinement à domicile. Si ce confinement est trop long, cela est-il faisable ? Le condamné peut préférer la détention.

La politique législative doit être le moment d'un débat serein sur ce que l'on veut en terme de peine, de contrainte, de répression pour ensuite en définir les moyens.

**Jean-Charles Froment**

On constate une accélération en quelques années du recours à la surveillance électronique. Il faut re-hiérarchiser les valeurs. L'hypothèse d'une technologie qui combine surveillance et Taser existe déjà. Comment résister à cela, lorsqu'en plus il y a une rationalité économique très forte. Quel type de résistance peut-on développer pour faire primer la réflexion sur l'usage de la technologie ?



## TABLE RONDE

## *6* ***Efficacité et coût, la question de l'évaluation***



**Intervention de Jérôme Filippini,**  
*avocat général à la Cour des comptes*

### ***Est-il possible de mesurer l'efficacité et l'efficience de la sanction pénale ?***

#### **« Efficacité, efficience », qu'entend-on par là ?**

L'efficacité peut se définir comme la réalisation des objectifs assignés à une fonction. Quelle est la fonction de la sanction pénale ? Quand peut-on dire qu'elle a « atteint son but » ? Peut-on se mettre d'accord sur un indicateur synthétique qui permettrait de mesurer l'efficacité d'une politique pénale ? S'agit-il de la récidive ? D'un autre indicateur ? Plus particulièrement, peut-on mesurer l'efficacité respective de l'incarcération et des alternatives à l'incarcération ? Si ces dispositifs de mesure n'existent pas ou peinent à émerger, en France, est-ce en raison d'une impossibilité « ontologique » ou par défaut de volonté ou d'organisation pratique ? Et la situation française est-elle vraiment si différente de celles de ses homologues européens et occidentaux ?

L'efficience consiste à rapporter une action à son coût, et à se demander, non seulement si l'objectif assigné à une fonction est atteint, mais s'il est à un coût acceptable, raisonnable, adapté, proportionné à l'enjeu qu'on affecte à l'objectif poursuivi. Comment mesurer alors l'efficience des politiques pénales ? Quand peut-on dire qu'on « en a pour son argent » ? Quel est le prix que la société est prête à payer pour cette fonction régaliennne, censée garantir l'ordre social, consistant à sanctionner les crimes et les délits ? La question du coût doit-elle entrer en ligne de compte ? Sans doute oui tant il est vrai que la justice, comme la santé, « n'a pas de prix, mais elle a un coût ». Quelles sont alors les conditions à réunir pour permettre cette mesure des coûts dans le champ de l'exécution des politiques pénales ?

À l'ensemble de ces questions, il n'est assurément pas de réponse aisée ni surtout univoque. Il n'y a sans doute pas non plus de réponse identique d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne ni au sein des démocraties occidentales.

Pour cette raison même, parce qu'il n'est pas de causalité simple, il est d'autant plus utile de faire « le détour » par les modèles étrangers et les pratiques d'évaluation dans d'autres pays, comme nous aurons la chance de pouvoir le faire cet après-midi. Il est en effet important de savoir si nous pouvons trouver dans l'expérience de nos amis étrangers des exemples de bonnes pratiques, de pratiques réussies, en termes d'évaluation de l'efficacité de la justice.

Nous avons en effet la chance de réunir cet après-midi pour cette table ronde un panel d'intervenants qui devraient nous aider, non à répondre à l'ensemble des questions que j'ai formulées, mais à en cerner les contours et à confronter les difficultés de méthode et de fond en les abordant de plusieurs points de vue : le point de vue français et le point de vue étranger, le point de vue du politique et celui de l'expert, le point de vue des institutions publiques et le point de vue du partenaire privé.

### Quatre personnalités nous ont fait l'honneur de bien vouloir s'exprimer devant vous :

- ◆ **M. Jean-Luc Warsmann**, député des Ardennes, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, est au titre de ses fonctions au cœur du dispositif français de production des lois pénales, mais aussi bien placé pour assurer le contrôle de leur application. Il est l'auteur de très nombreux rapports et propositions de lois. Je citerai seulement son rapport d'information de décembre 2007 sur l'exécution des décisions pénales, bien connu de plusieurs d'entre vous. Il sera passionnant pour nous d'entendre le président de la commission des lois nous dire s'il a le sentiment que l'impact concret des lois pénales est correctement évalué.
- ◆ **M. Matt Wilkins**, analyste sénior du secteur Intérieur et Justice au *National Audit Office* britannique, homologue de la Cour des comptes française, est un spécialiste de l'évaluation des politiques publiques dans le secteur de la justice. Il a bien voulu remplacer au pied levé M<sup>me</sup> Aileen Murphie, sa directrice, souffrante. M. Wilkins nous apportera un éclairage précieux à la fois sur les principales caractéristiques du système pénal britannique et sur les enseignements à retirer des travaux du *National Audit Office*.
- ◆ **M. Brian Grant** est le directeur de la recherche au service correctionnel fédéral du Canada, l'équivalent de la direction de l'administration pénitentiaire française, et il devrait nous apporter une vision d'outre-Atlantique, proche et lointaine à la fois, sur ces questions de l'efficacité et de l'efficience de la peine.
- ◆ Enfin, **M. Augustin Honorat** est le directeur général de la société GEPSA, prestataire de services et partenaire historique de l'administration française, puisqu'elle est présente depuis une vingtaine d'années dans plusieurs établissements pénitentiaires en « gestion déléguée ». M. Honorat pourra nous dire comment les acteurs publics des politiques pénales peuvent tirer profit de l'expérience privée de mesure et d'analyse des coûts.





**Intervention de Matthew Wilkins,**  
*analyste principal, Home Affairs and Justice Value for  
 Money Studies, UK National audit office (Office national  
 d'audit du Royaume-Uni)*

### *Mesurer l'efficacité des peines de prison en Angleterre et au Pays de Galles*

Le rôle de l'équipe *Home Affairs and Justice Value for Money* (affaires intérieures et rentabilité de la justice) de l'Office national d'audit du Royaume-Uni consiste à évaluer la politique et les actions du Gouvernement en matière de justice et de criminalité et d'en rendre compte devant le Parlement. Cette intervention fournit un aperçu du travail de l'Office national d'audit, de la situation pénale en Angleterre et au Pays de Galles et de nos enquêtes les plus récentes. Les rapports précédents peuvent être téléchargés sur notre site internet : <http://www.nao.org.uk/>

Notre expérience montre que mesurer l'impact des mesures politiques et financières sur la criminalité est problématique, en raison du grand nombre de variables en jeu. Mais notre travail démontre que la plus grande valeur de l'évaluation est de mettre en lumière les obstacles à l'efficacité qui persistent encore – c'est-à-dire, dans ce cas, de lutter contre la récidive avec un système judiciaire fragmenté et qui doit désormais faire face à un plus grand nombre de délinquants. Notre évaluation a permis aux contribuables d'économiser des centaines de millions de livres et a conduit à de nombreuses améliorations qualitatives.

## **1. Contexte : données clés sur la criminalité et les peines en Angleterre et au Pays de Galles en 2008**

### **1.1. Administration**

En Angleterre et au Pays de Galles, l'ordre public relève de la responsabilité du ministère de l'Intérieur, qui contrôle le département de la police du Gouvernement, et du ministère de la Justice, qui supervise les prisons et le système judiciaire. Sous les ordres du ministre de la Justice se trouve le service national de gestion de la criminalité

(*National Offender Management Service*), qui réunit les services chargés de la prison et de la probation afin de fournir une gestion efficace et globale des délinquants, tant pendant leur incarcération qu'après leur libération.

Le Royaume-Uni dépense aujourd'hui plus par habitant pour le maintien de l'ordre public que tout autre pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique. Le total des dépenses pour le maintien de l'ordre public en 2006 s'élevait à 29,5 milliards de livres (34 milliards d'euros), ce qui représentait 2,5 % du PIB<sup>1</sup>.

En 2007/2008, le département de l'Intérieur a enregistré près de 5 millions d'infractions en Angleterre et au Pays de Galles<sup>2</sup>. En 2007, le service des prisons a incarcéré au-delà de ses capacités plus de 91 000 condamnés<sup>3</sup>. Chaque année, le service de la probation d'Angleterre et du Pays de Galles doit prendre en charge 175 000 condamnés.

## 1.2. Tendances, politiques et perceptions de la criminalité

Après un pic au milieu des années 1990, la criminalité a connu une baisse significative en Angleterre et au Pays de Galles. Entre 1995 et 2007/08, par exemple, la criminalité enregistrée par le *British Crime Survey* a connu une baisse de 48 %. Sur cette même période, les crimes violents ont baissé de 48 % et les cambriolages de 59 %<sup>4</sup>. Malgré cela, en août 2008 par exemple, 47 % de la population déclarait que la criminalité était l'un des plus graves problèmes du pays<sup>5</sup>.

## 1.3. La criminalité dans la population

Le fait que le nombre de crimes et délits enregistrés soit élevé ne signifie pas automatiquement que la criminalité soit particulièrement importante en Angleterre et au Pays de Galles par rapport à d'autres sociétés comparables d'Europe de l'Ouest. Les comparaisons internationales entre les taux de criminalité sont notoirement problématiques. Pour autant, les homicides sont un domaine dans lequel une telle comparaison est possible et les données de 1999/2001 montrent que l'Angleterre et le Pays de Galles ont un taux d'homicide relativement faible par rapport à d'autres pays développés. Au cours de cette période, le taux annuel d'homicides était de 1,6 pour 100 000 habitants en Angleterre et au Pays de Galles, contre 1,7 en France et 5,56 aux États-Unis. Depuis, le taux d'homicide en Angleterre et au Pays de Galles est tombé à 1,4 pour 100 000<sup>6</sup>.

---

1. Service stratégique du Premier ministre, *Cabinet Office* (novembre 2006). Évaluation des politiques : criminalité, justice et cohérence.

2. Statistiques du ministère de l'Intérieur sur les infractions enregistrées, 2002/03-2007/08.

3. Ministère de la Justice, *Offender Management Caseload Statistics 2007*, disponible en ligne sur <http://www.justice.gov.uk/docs/omcs2007.pdf>

4. *Crime in England and Wales*, Tableau 2.01, ministère de l'Intérieur, juillet 2007.

5. Recherches effectuées par Ipsos MORI, disponibles sur : <http://www.ipsos-mori.com/content/the-most-important-issues-facing-britain-today.ashx>

6. Office national d'audit, *The Home Office: Reducing the risk of violent crime*, p. 36, disponible sur : [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/07-08/0708241.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/07-08/0708241.pdf)

## 1.4. Population carcérale

L'Angleterre et le Pays de Galles ont l'un des taux d'incarcération les plus élevés d'Europe de l'Ouest. En décembre 2007, la population carcérale était de 153 pour 100 000 habitants, un chiffre supérieur à ceux de la France et de l'Allemagne, mais très inférieur à celui des États-Unis, dont la population carcérale était en 2007 de 762 pour 100 000<sup>7</sup>. Au 27 juin 2008, la population carcérale totale de l'Angleterre et du Pays de Galles comptait 83 000 détenus, 73 000 étant incarcérés dans des prisons publiques et le reste dans des établissements privés<sup>8</sup>. La grande majorité d'entre eux sont des hommes âgés de plus de 20 ans.

## 1.5. Répartition démographique de la population carcérale

Les groupes sociaux marginalisés sont surreprésentés dans la population carcérale :

- ◆ plus des deux-tiers des prisonniers étaient au chômage au moment de leur incarcération ;
- ◆ 52 % des hommes et 71 % des femmes incarcérés sont sans qualification ;
- ◆ 48 % des détenus ont un niveau d'alphabétisation inférieur à la moyenne des enfants de 11 ans ;
- ◆ plus de 70 % des prisonniers souffrent d'au moins deux troubles mentaux<sup>9</sup>.

## 1.6. Entretien du parc immobilier pénitentiaire

Le coût annuel par personne incarcérée en Angleterre et au Pays de Galles est d'environ 30 000 livres (34 500 euros)<sup>10</sup>. Le parc pénitentiaire comprend des prisons d'époque victorienne, de grandes propriétés reconverties et d'anciennes bases aériennes des années 1960 et 1970 considérées comme de qualité particulièrement mauvaise. Tous ces bâtiments nécessitent un entretien régulier pour rester opérationnels ; d'autant qu'ils tendent à se dégrader particulièrement rapidement en raison du vandalisme, des rixes et d'un taux d'occupation élevé.

## 1.7. Surpopulation

L'augmentation de la population carcérale et le vieillissement des bâtiments ont causé des craintes de surpopulation des prisons. Les projections actuelles indiquent qu'en juin 2014, le déficit pourrait atteindre 13 000 places. Le Gouvernement s'est engagé à construire 10 500 nouvelles places. La plupart seront situées dans des prisons « Titan », qui doivent accueillir jusqu'à 2 500 détenus chacune<sup>11</sup>.

7. *Institute of Criminal Policy Studies: King's College London: World Prison Brief*, disponible sur : [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=northam&category=wb\\_poprate](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=northam&category=wb_poprate)

8. *Ibid.*

9. *Prison Reform Trust, Bromley Briefings Prison factfile*, juin 2008, disponible sur [www.prisonreformtrust.org](http://www.prisonreformtrust.org)

10. Service des prisons, comptes audités de l'année close le 31 mars 2008, disponibles sur [http://www.hmprisonservice.gov.uk/assets/documents/10003D1EHMPS\\_AR\\_appendices\\_2007-08.pdf](http://www.hmprisonservice.gov.uk/assets/documents/10003D1EHMPS_AR_appendices_2007-08.pdf)

11. Rapport de Lord Carter sur les prisons : *Securing the Future Proposals for the efficient and sustainable use of custody in England and Wales*, disponible sur [http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/05\\_12\\_07\\_prisons.pdf](http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/05_12_07_prisons.pdf)

## 1.8. Les obstacles à l'efficacité du système judiciaire pénal

Les responsables politiques souhaitant améliorer l'efficacité du système judiciaire pénal sont depuis longtemps préoccupés à l'idée que les différentes parties du système (police, prisons, tribunaux et entreprises privées) ne parviennent pas à collaborer efficacement et causent des gaspillages. L'Office national d'audit a découvert que 62 % des procès prévus dans les tribunaux correctionnels n'avaient pas lieu normalement. Environ 38 % échouent soit faute de préparation suffisante, soit parce que l'accusation abandonne les poursuites le jour du procès<sup>12</sup>.

## 1.9. Possibilités futures pour la justice pénale

Environ 200 000 peines non privatives de liberté sont prononcées chaque année en Angleterre et au Pays de Galles, impliquant notamment un travail d'intérêt général. Le nombre de dispositifs électroniques de surveillance utilisés est passé de 9 000 en 1999/2000 à 53 000 en 2004/05. Compte tenu de la pression exercée par la société et du coût de la prison, la politique menée veille à assurer une rentabilité maximale aux peines non privatives de liberté.

## 2. Mesurer les performances de la prison : réduire la récidive

L'indicateur clé permettant au Gouvernement de mesurer l'efficacité des dépenses réalisées pour les prisons et les peines alternatives est le taux de récidive. Le Gouvernement donne des objectifs de performance à chaque département sous le nom de *Public Sector Agreement* (PSA). Avec le PSA 23 : *Pour des communautés plus sûres* le ministère de la Justice s'engage à réduire la récidive<sup>13</sup> :

- ◆ le taux de récidive des adultes doit baisser nationalement ;
- ◆ le taux de récidive des jeunes doit baisser nationalement ;
- ◆ le taux de récidive grave (crimes violents, liés à la drogue et à l'alcool) doit baisser.

En 2005, 41,6 % des anciens détenus adultes d'Angleterre et du Pays de Galles ont récidivé moins d'un an après leur libération, ce qui représente une baisse de 4,9 % par rapport au taux de récidive de 2000.

Les changements apportés au mode de mesure de la récidive nous permettent de juger de sa fréquence et de sa gravité. Entre 2000 et 2005, la fréquence à laquelle les anciens détenus ont récidivé a chuté de 11,4 %, passant de 189,4 à 167,9 récidives pour 100 détenus. Cependant, les crimes et délits classés comme graves ont augmenté de 12,5 %, passant de 0,78 à 0,88 récidive pour 100 détenus. Les jeunes sont plus susceptibles de récidiver<sup>14</sup>.

---

12. Office national d'audit : Service des procureurs de la Couronne : *Effective use of magistrates' court hearings*, disponible sur <http://merlin/reports/nao/0506/n0506798.pdf>

13. *PSA Delivery Agreement 23: Make Communities Safer*, disponible sur : [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr\\_csr07\\_psa23.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_psa23.pdf)

14. Ministère de la Justice, *Re-offending of adults: new measures of re-offending 2000-2005*, disponible sur <http://www.justice.gov.uk/docs/re-offending-adults-2000-05.pdf>

D'un point de vue pragmatique, il paraît possible de réduire la récidive : une faible proportion de délinquants est responsable d'une large proportion des crimes et délits. Le ministère de l'Intérieur estime qu'environ 10 % des délinquants sont responsables de la moitié des infractions et que 0,5 % des délinquants commettent une infraction sur 10<sup>5</sup>. La récidive coûte 12 milliards de livres (15 milliards d'euros) par an.

Les chômeurs et les personnes sans qualification sont surreprésentés au sein de la population carcérale. Pour y remédier, les prisons offrent aux détenus des possibilités d'acquérir des qualifications ou des compétences. De plus, en 2006/07, les prisons publiques offraient à leurs détenus 25 heures hebdomadaires d'« activités utiles », notamment des formations éducatives et professionnelles, et des programmes d'amélioration du comportement<sup>16</sup>. Près d'un tiers des détenus assistent aux formations éducatives ; en 2005/06, ils ont obtenu 150 000 récompenses professionnelles et 40 000 qualifications basiques<sup>17</sup>.

### 3. Évaluations de l'Office national d'audit sur les peines de prison et sur les peines alternatives

Évaluer l'efficacité de la justice et de la politique pénales est intrinsèquement problématique, la quantité de variables en jeu étant supérieure à tout autre domaine de l'analyse des politiques publiques. Les recherches indiquent que les causes de la criminalité peuvent toucher à l'âge, à la démographie et à l'économie, mais aussi à la personnalité et à la santé mentale. Cependant, trop peu de recherches ont été effectuées au sujet de la récidive.

Nos évaluations se sont donc focalisées sur les obstacles à l'efficacité rencontrés par les organisations. Nos rapports importants peuvent être téléchargés<sup>18</sup>.

Ces rapports indiquent que les obstacles les plus importants à surmonter pour répondre efficacement à la récidive sont la surpopulation carcérale, la durée des peines et l'absence de coordination.

L'augmentation du nombre de détenus perturbe leur réinsertion. En raison de la surpopulation carcérale, les détenus sont fréquemment transférés pour soulager leur

15. Ministère de l'Intérieur, *Prolific and Other Priority Offenders*, disponible sur : <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/ppo/ppominisite01.htm>

16. Service des prisons, *Statistiques de performance*, disponible sur : [http://www.hmprisonservice.gov.uk/assets/documents/1000353Fpopulation\\_dec\\_07.pdf](http://www.hmprisonservice.gov.uk/assets/documents/1000353Fpopulation_dec_07.pdf)

17. *Prison Reform Trust, Bromley Briefings Prison factfile, Juin 2008*, disponible sur [www.prisonreformtrust.org](http://www.prisonreformtrust.org)

18. *HM Prison Service: Reducing Prisoner Re-offending, 2002*, disponible en ligne sur : [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/01-02/0102548.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102548.pdf)

*Youth Offending: the delivery of community and custodial sentences, 2004*, disponible en ligne sur : [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/03-04/0304190.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304190.pdf)

*Meeting needs? The Offenders' Learning and Skills Service, 2008*, disponible en ligne sur : [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/07-08/0708310.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/07-08/0708310.pdf)

*Dealing with increased numbers in custody, 2005*, disponible en ligne sur : [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/05-06/0506458.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506458.pdf)

*The Electronic Monitoring of Adult Offenders, 2006*, disponible en ligne sur : [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/05-06/0506800.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506800.pdf)



établissement mais souvent avant d'avoir pu terminer leur formation éducative ou professionnelle. De plus, il est difficile de planifier la réinsertion des détenus et il arrive qu'ils soient inscrits à des formations simplement pour les occuper et non dans le cadre d'un programme structuré, visant à combattre la récidive et à les rendre capables de travailler.

La durée des peines des détenus est un autre obstacle clé à la lutte contre la récidive. La majorité d'entre eux purge de courtes peines. En 2007 par exemple, environ 66 % des peines étaient inférieures à 12 mois<sup>19</sup>. De plus, des programmes du ministère de l'Intérieur permettent aux prisonniers de ne pas purger l'intégralité de leur peine. Il s'agit notamment des libérations automatiques inconditionnelles (AUR), grâce auxquelles les détenus purgeant une peine de moins de 12 mois sont libérés automatiquement après avoir purgé la moitié de leur peine, et des libérations automatiques conditionnelles (ACR) qui ont le même effet pour les détenus condamnés à des peines allant de 12 mois à 4 ans.

Cela signifie que les prisonniers condamnés à de courtes peines ne restent pas incarcérés assez longtemps pour acquérir des compétences éducatives ou professionnelles. Ceux qui purgent de courtes peines sont moins susceptibles d'avoir un emploi, une formation générale ou professionnelle prévus à leur sortie que ceux purgeant des peines de durée moyenne. En 2003, 29 % des détenus relâchés après moins de 12 mois d'incarcération avaient un travail ou une formation, contre 34 % des détenus ayant purgé une peine de 1 à 4 ans<sup>20</sup>.

Le système judiciaire pénal est souvent inefficace en raison d'un manque de collaboration entre ses différentes parties, comme le montrent les programmes de lutte contre la récidive. Notre rapport de 2004 sur la délinquance juvénile montrait que les équipes chargées de réinsérer les jeunes délinquants dans la société connaissaient souvent des difficultés considérables à travailler avec d'autres services locaux.

De plus, des recherches récemment commandées par l'Office national d'audit au professeur Mike Hough du King's College de Londres soutiennent que l'efficacité des programmes de réinsertion des prisons est plus fortement influencée par le contexte et la dynamique de l'unité d'incarcération et de son personnel que par les programmes eux-mêmes<sup>21</sup>. Cela concerne notamment les qualités et les compétences du personnel, le profil de la population carcérale et la stabilité du nombre de détenus dans la prison.

Nos recherches ont montré que les alternatives à la prison peuvent bénéficier tant aux condamnés qu'aux contribuables, en essayant de lutter contre la récidive sans séparer les prisonniers de la société. Les peines non privatives de liberté ont une valeur intrinsèque car elles permettent d'éviter une incarcération coûteuse et perturbante, en particulier pour les femmes détenues.

---

19. Ministère de la Justice, *Offender Management Caseload Statistics 2007*, disponible en ligne sur : <http://www.justice.gov.uk/docs/omcs2007.pdf>

20. Ministère de l'Intérieur, *Resettlement outcomes on release from prison in 2003*, disponible en ligne sur : <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/05/r248.pdf>

21. Veuillez noter que ces recherches ne sont pas encore publiées, mais que nous serions heureux d'en fournir un exemplaire sur demande.

De plus, ces mesures n'isolent pas les condamnés de leur foyer et leur permettent de conserver leur emploi s'ils en possèdent un – les recherches indiquent que ces facteurs contribuent fortement à réduire la récidive. Cependant, les peines alternatives à l'incarcération connaissent des obstacles similaires à ceux rencontrés par la prison : mauvaise coordination entre les différentes autorités et incapacité à planifier efficacement.

#### 4. Conclusion

Évaluer l'efficacité de la justice et de la politique pénales est notoirement difficile, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'identifier la rentabilité de formes précises de lutte contre la criminalité. Cependant, l'évaluation permet d'identifier les obstacles à une réduction efficace de la criminalité. En tant qu'institution d'audit suprême responsable devant le Parlement, le fait que nos évaluations soient examinées par la Chambre des Communes augmente encore leur valeur.

La responsabilité parlementaire et la rigueur dans l'évaluation des obstacles à l'efficacité a permis aux enquêtes de l'Office national d'audit d'avoir un fort impact positif. Chaque année, notre travail permet aux contribuables de réaliser des économies substantielles. En 2007, par exemple, nos enquêtes ont permis des économies de 75 millions de livres (85 millions d'euros), dont environ un tiers provient de notre mise en lumière de méthodes plus efficaces de réduction de la probabilité de récidive grâce à un travail avec les détenus. Nous contribuons également à des améliorations qualitatives des services publics. Notre évaluation de la surveillance électronique des délinquants a, par exemple, permis de prouver son efficacité par rapport à l'incarcération, ce qui a contribué à l'augmentation de son utilisation.

L'une de nos réussites clés a été d'identifier les faiblesses les plus tenaces de notre système judiciaire pénal et d'en déterminer les responsabilités. Il s'agit notamment de l'inefficacité des partenariats entre les différentes composantes du système et du manque de données claires sur les mesures plus efficaces dans la lutte contre la criminalité et la récidive. Le besoin d'évaluation reste fort en raison de la ténacité de ces faiblesses ainsi que des changements constants que connaît un système complexe qui a dû faire face à une augmentation constante du nombre de prisonniers ces dernières années.





**Intervention de Jean-Luc Warsmann,**  
*président de la commission des lois de  
l'Assemblée nationale*

### ***L'évaluation de l'efficacité et du coût de l'exécution des sanctions pénales par le Parlement***

Pendant longtemps, l'exécution des décisions de la justice pénale a été la grande oubliée de la chaîne pénale. Au cours des deux dernières décennies, l'attention du Gouvernement, du Parlement, des magistrats, des pénalistes, de l'opinion, s'est concentrée sur l'instruction, la diversification des modes de poursuite et des sanctions encourues ou encore l'amélioration des droits des victimes, mais l'exécution des peines est longtemps restée à l'écart des préoccupations. Tout se passait comme si l'ensemble des acteurs intéressés par le droit pénal et la procédure pénale considérait que, une fois les poursuites engagées, l'affaire jugée et la peine prononcée, la paix civile était rétablie et la justice pénale avait achevé son intervention.

Ce désintérêt pour l'exécution des sanctions a abouti à une situation absurde, qualifiée par certains représentants de syndicats de magistrats de « *justice virtuelle* » ou « *justice fictive* ». Les services de police et de gendarmerie mettaient en œuvre des moyens importants pour élucider des infractions, la justice poursuivait, jugeait, condamnait, mais la question de savoir si la décision prononcée était exécutée et, si elle était exécutée, *quand* et *comment* elle l'était, était laissée de côté.

Pendant longtemps, donc, personne ne pouvait dire si une peine prononcée par une juridiction était exécutée. Poser la question de l'efficacité de la sanction relevait, *a fortiori*, de la gageure.

Fort heureusement, comme en atteste le thème de cette table ronde, les choses ont beaucoup progressé au cours d'une période très récente. S'interroger sur l'efficacité d'une sanction et sur le ratio coût-efficacité est devenu non seulement possible, mais aussi nécessaire, afin de répondre aux préoccupations de nos concitoyens sur la façon dont est utilisé l'argent public pour répondre à la délinquance et prévenir la récidive.

Ces questions sont aujourd'hui au cœur des préoccupations des acteurs de la prison et de la réinsertion. Elles sont également devenues un objet du contrôle exercé par le Parlement, qui s'en est désormais saisi avec détermination dans sa mission de contrôle de

l'action du Gouvernement. Toutefois, beaucoup de chemin reste à parcourir, les outils à la disposition des parlementaires pour évaluer l'efficacité de l'exécution des sanctions pénales étant encore – malgré des progrès incontestables – trop rudimentaires.

## **1. L'évaluation de l'efficacité et du coût de l'exécution des décisions pénales : une préoccupation du Parlement contrôleur de l'action du Gouvernement**

Le Parlement, en sa qualité de contrôleur de l'action du Gouvernement, s'est maintenant saisi de la question de l'efficacité et du coût de l'exécution des décisions pénales. Il le fait tout d'abord au travers du contrôle budgétaire, qui permet aux parlementaires d'examiner chaque année les crédits affectés au service public de la justice et les conditions d'utilisation des moyens budgétaires alloués. Il le fait également, de façon plus ciblée encore, au travers de commissions d'enquête ou de missions d'information, telles que les commissions d'enquête constituées au Sénat et à l'Assemblée nationale en 2000 sur les prisons ou la mission d'information de l'Assemblée nationale constituée en 2007 (et pour toute la durée de la législature) sur l'exécution des décisions de justice pénale<sup>1</sup>.

### **1.1. Inefficacité de la justice et coût de l'inexécution des décisions**

L'intérêt pour le coût et l'efficacité des sanctions pénales est récent. Mais avant de s'intéresser à la question de l'efficacité et du coût de l'exécution des décisions pénales, il importe de rappeler brièvement les conséquences de l'inexécution ou de l'exécution tardive des décisions de justice pénale, qui, il faut bien l'admettre, a été trop longtemps la règle dans notre pays.

Ainsi, seules 78 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées en 2005 avaient été exécutées à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2008. Pour les peines de travail d'intérêt général (TIG), 89 % des peines prononcées en 2005 avaient été exécutées en 2008. Une peine d'emprisonnement sur cinq et un TIG sur dix ne sont donc pas exécutés près de trois ans après leur prononcé. Les délais de mise à exécution sont encore beaucoup trop longs. Dans certains cas extrêmes, ces délais peuvent faire perdre tout sens à la mise à exécution de la sanction : en 2007, le délai moyen de mise à exécution d'une peine d'emprisonnement ferme était de 5,5 mois, à condition toutefois que la personne condamnée ait été présente ou représentée à l'audience et que le jugement ait été contradictoire. Mais dans le cas des jugements contradictoires à signifier, ce délai était de près de 14 mois<sup>2</sup>.

Les conséquences de cette situation doivent être prises en compte depuis chacun des trois points de vue des acteurs d'un procès pénal.

---

1. La mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'exécution des décisions de justice pénale a adopté deux rapports, l'un en décembre 2007 consacré à la justice des majeurs (rapport d'information n° 505 de M. Étienne Blanc), l'autre en mai 2008 consacré à la justice des mineurs (rapport d'information n° 911 de M<sup>me</sup> Michèle Tabarot). La mission poursuit actuellement son contrôle sur le thème de la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes placées sous main de justice.

2. Données fournies par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice.

- ◆ Du point de vue du système judiciaire, la principale conséquence de l'inexécution des décisions est le sentiment d'absurdité d'une gigantesque machine tournant à vide : pour les services de police et de gendarmerie, résoudre des faits délictueux devient un jeu stérile si les auteurs ne sont pas poursuivis et jugés dans des délais aussi brefs que possible compte tenu de la complexité des faits et si les sanctions, une fois prononcées, ne sont pas exécutées rapidement. Pour les magistrats, prononcer des peines avec la désespérante certitude qu'une bonne part d'entre elles ne sera pas exécutée ne peut que créer une interrogation sur le sens de leur action.
- ◆ Du point de vue des délinquants, cette situation est désastreuse pour la crédibilité de la justice. Beccaria l'avait déjà exprimé il y a plus de deux siècles, en écrivant que « *plus le châtement sera prompt, plus il suivra de près le crime qu'il punit, plus il sera juste et utile* »<sup>3</sup>. Quelle dissuasion est possible auprès des délinquants si aucune réalité tangible ne suit rapidement le prononcé de la décision et si son exécution n'intervient que plusieurs mois après ce prononcé ?
- ◆ Du point de vue des victimes, enfin, le coût social de l'inexécution des peines et des condamnations à des dommages et intérêts est également immense. Quelle confiance une victime peut-elle accorder à la justice si la peine prononcée à l'encontre de la personne qui a commis une infraction dont elle a souffert n'est pas rapidement exécutée ? De même, l'impossibilité ou la très grande difficulté pour de nombreuses victimes de recouvrer les dommages et intérêts qui leur ont été accordés porte une sérieuse atteinte à la crédibilité de la justice. Sur ce point, la mise en place depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008 d'une aide au recouvrement des dommages et intérêts prononcés en faveur des victimes d'une infraction pénale constitue un immense progrès dans le sens d'une exécution effective du volet civil des décisions des juridictions pénales.

Fort heureusement, la prise de conscience opérée en quelques années permet actuellement de redresser la barre. Aujourd'hui, lorsqu'une sanction pénale est prononcée, on est de moins en moins obligé de commencer par se demander si elle sera exécutée et quand elle le sera, et on peut s'interroger sur la seule question que l'on aurait jamais dû avoir à se poser et qui donne son sens à la peine : quelle sera l'efficacité de la peine prononcée et mise à exécution ? La question de l'optimisation du coût de l'exécution des sanctions mérite alors également d'être examinée, ce que ne manque pas de faire depuis plusieurs années le Parlement.

## 1.2. Efficacité de la sanction pénale et coût de l'exécution des décisions pénales

La question de l'efficacité de la sanction pénale ramène à la question des objectifs qui lui sont assignés. Classiquement, trois fonctions principales sont assignées aux sanctions pénales : la rétribution, la dissuasion et la réinsertion. Une peine efficace sera une peine qui atteint ces trois objectifs. Plus récemment, l'objectif de prévention de la récidive, qui combine tout en les dépassant les objectifs de dissuasion et de réinsertion, a pris une place croissante parmi les objectifs que le législateur français a entendu atteindre par l'exécution des sanctions pénales. Si l'on examine successivement chacun de ces trois objectifs, l'efficacité de la peine revêt plusieurs dimensions et suppose la réunion de plusieurs conditions.

3. Cesare Beccaria, *Traité des délits et des peines*, Paris, 1773.

La rétribution requiert qu'une peine adaptée à la gravité des faits et à la personnalité de l'auteur soit prononcée et mise à exécution. La peine atteindra son objectif rétributif si la nature et le *quantum* de la peine retenue peuvent être considérés comme justes. La question principale dans ce cas est celle de l'exécution même de la sanction. Pour que la peine puisse être regardée comme ayant rempli sa fonction de rétribution, il faut – tout simplement, mais nécessairement – qu'elle soit mise à exécution. L'inexécution de certaines sanctions, qui a pu être fréquente par le passé, ne doit tout simplement plus exister dans notre pays. Sur ce point, il importe de rappeler que toutes les peines prévues par notre code pénal et toutes les modalités d'exécution de ces peines jouent un rôle de rétribution, et que l'emprisonnement ferme ne saurait être l'unique sanction à l'aune de laquelle la rétribution est jugée. C'est la raison pour laquelle le développement des aménagements de peine doit se poursuivre et être accompagné d'un effort de pédagogie à l'attention de nos concitoyens afin de faire comprendre qu'une peine de semi-liberté, qu'un sursis avec mise à l'épreuve ou un travail d'intérêt général constituent de justes et efficaces alternatives à l'incarcération.

La fonction de dissuasion s'adresse aussi bien au délinquant effectivement puni à la suite de la commission d'une infraction qu'au délinquant potentiel. L'objectif est donc double : dissuader le délinquant puni de récidiver, d'une part, dissuader les citoyens susceptibles de commettre des actes de délinquance, d'autre part. Pour atteindre cet objectif, une peine suffisamment ferme devra être décidée, mais pour ce qui concerne l'exécution, le sujet central sera celui du délai de mise à exécution davantage que l'exécution même. Certes, si on veut que la peine joue son rôle de dissuasion, il faudra qu'elle soit exécutée, mais il faudra surtout qu'elle le soit dans des délais suffisamment brefs pour que personne ne doute de son effectivité.

Cet aspect est particulièrement important pour les mineurs délinquants, pour lesquels un délai de plusieurs mois peut être particulièrement long et conduire au sentiment que la décision du juge n'existe pas ou ne compte pas. La mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale avait ainsi mis en évidence qu'il s'écoulait en moyenne 77 jours entre la condamnation d'un mineur à une peine de sursis avec mise à l'épreuve et le début de sa prise en charge effective par la protection judiciaire de la jeunesse. Un tel délai (qui est une moyenne, rappelons-le...) est beaucoup trop long pour permettre à la peine de jouer son rôle dissuasif, le mineur concerné ayant pu, faute de prise en charge, penser que sa condamnation ne serait pas exécutée et être amené à réitérer, et les autres mineurs qu'il côtoie ayant pu, comme celui qui a été condamné, douter de l'effectivité de la justice.

La troisième fonction classique de la peine, la réinsertion, tend à prévenir le risque de réitération en apportant au délinquant les outils nécessaires pour ne pas commettre à nouveau les infractions qui l'ont conduit à être condamné. Ici, la question est celle des modalités de l'exécution de la sanction : comment la peine est-elle exécutée, et les modalités retenues permettent-elles de prévenir efficacement la récidive ? Pendant longtemps, l'accent a surtout été mis sur l'aspect social, sur la mise en place d'un accompagnement en faveur des personnes placées sous main de justice, plutôt que sur le passage à l'acte. Pour nécessaire qu'il soit, ce travail d'accompagnement social doit désormais être complété par un travail sur les raisons du passage à l'acte et sur la fourniture aux délinquants des outils pour éviter la réitération ou la récidive.

L'administration pénitentiaire a initié ce travail de prévention de la récidive, d'abord par la mise en place des « projets d'exécution des peines », qui doivent désormais être étendus et enrichis, puis plus récemment par les « programmes de prévention de la récidive », qui ont pour objet de mettre en place un accompagnement adapté aux faits commis par la personne condamnée. Même si cela n'a pas toujours été le cas, il va désormais de soi qu'un auteur d'agression sexuelle ne doit pas être pris en charge comme l'auteur d'infractions routières. Les initiatives récentes prises par l'administration pénitentiaire pour agir efficacement contre la récidive, par exemple pour les personnes condamnées pour des délits routiers, vont dans le bon sens.

L'efficacité de l'exécution de la sanction pénale est donc devenue une préoccupation centrale pour tous les acteurs du système judiciaire ainsi que pour le Parlement qui s'intéresse de très près à cette question. Le Parlement s'intéresse également, conformément à son rôle traditionnel de contrôleur de l'utilisation des deniers publics, rôle qui s'est encore accru depuis l'entrée en vigueur de la LOLF<sup>4</sup>, à la question du coût de l'exécution des sanctions rapporté à leur efficacité.

Historiquement, les Parlements modernes ont été créés pour autoriser la levée de l'impôt et contrôler l'utilisation des deniers publics. Ainsi, l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Il apparaît donc pleinement légitime et nécessaire que le Parlement examine le coût de l'exécution des décisions pénales.

Ainsi, depuis plusieurs années, les rapports et avis budgétaires comparent, par exemple, les coûts de prise en charge des personnes détenues dans les différents types d'établissements pénitentiaires, en gestion publique ou en gestion mixte, afin d'apporter un éclairage sur l'aspect budgétaire de ces deux formules existantes pour le fonctionnement des établissements pénitentiaires. De même, les rapporteurs pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale se sont intéressés aux coûts de fonctionnement des centres éducatifs fermés selon qu'ils sont gérés par la protection judiciaire de la jeunesse ou par le secteur associatif habilité.

L'efficacité et le coût de l'exécution des sanctions pénales sont donc désormais au cœur du contrôle parlementaire sur le fonctionnement du service public de la justice. Cependant, cette attention portée par le Parlement à ces sujets importants ne doit pas masquer le fait que les outils disponibles pour procéder à cette nécessaire évaluation restent largement perfectibles.

## **2. L'évaluation de l'efficacité et du coût de l'exécution des décisions pénales : une action entravée par l'insuffisance des outils de contrôle**

L'évaluation de l'efficacité et du coût de l'exécution des décisions pénales suppose de disposer d'outils statistiques permettant de les mesurer avec précision et avec une

---

4. Loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

représentativité suffisante. Or il s'avère que, sur ces deux points, les outils actuellement disponibles pèchent par manque de représentativité et par manque de précision.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, la France ne dispose pas aujourd'hui d'outils statistiques lui permettant de connaître au niveau national le niveau de l'exécution des peines et l'efficacité de celles-ci. En effet, faute d'un outil informatique réellement performant sur l'ensemble du territoire, les seules statistiques disponibles sur les taux et les délais d'exécution des décisions de justice pénale sont réalisées à partir des données recueillies dans les sept juridictions franciliennes. La nouvelle application Cassiopée, en cours de déploiement dans les juridictions, devra permettre à celles-ci d'optimiser et d'accélérer leur traitement des procédures pénales de l'engagement des poursuites jusqu'à l'exécution de la peine, mais aussi de disposer de statistiques donnant au niveau national ainsi que tribunal par tribunal la situation de l'exécution des décisions de justice pénale.

Cependant, Cassiopée est seulement en cours de déploiement dans les juridictions de province, et ne sera pas mise en place dans les juridictions franciliennes avant 2010. Dans ces conditions, on ne peut que considérer que le Parlement ne dispose pas d'outils suffisamment représentatifs pour évaluer correctement l'efficacité de l'exécution des sanctions pénales, faute de savoir si celles-ci sont exécutées et dans quel délai après leur prononcé elles le sont.

Plus grave encore, les données existantes ne fournissent qu'une information insuffisamment précise sur l'efficacité des sanctions pénales. Tout d'abord, alors que notre droit pénal prévoit un très large éventail de sanctions à la disposition des juridictions pénales qui entrent en condamnation, l'objectif « amélioration de l'exécution des décisions pénales » retenu en application de la LOLF dans le cadre du programme « Justice judiciaire » ne concerne que quatre types de peines. Les deux indicateurs de performance choisis, le taux de mise à exécution et le délai moyen de mise à exécution, ne concernent que l'emprisonnement ferme, le travail d'intérêt général, le sursis avec mise à l'épreuve et l'amende.

Ce choix de ne retenir que quatre peines pour les indicateurs relatifs à l'exécution des peines apparaît beaucoup trop restrictif. En effet, d'autres peines, telles que la suspension ou l'annulation du permis de conduire ou les confiscations d'objets ayant servi à commettre l'infraction, sont quantitativement importantes, tandis que de nouvelles peines, telles que le suivi socio-judiciaire ou le stage de citoyenneté, ont été créées au cours des dernières années. Une évaluation de l'exécution de l'ensemble des peines prévues par le Code pénal apparaît tout aussi indispensable que celle des quatre peines retenues. On ne peut que déplorer que cette critique, formulée par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'exécution des décisions de justice pénale, n'ait pas été entendue par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 et que l'exécution de quatre peines seulement soit évaluée.

La mission d'information avait également critiqué le fait que les données fournies ne distinguent pas les informations selon le type de jugement. En effet, compte tenu des difficultés particulières de mise à exécution des jugements contradictoires à signifier ainsi que des jugements par défaut, il lui était apparu nécessaire de distinguer les délais et les taux d'exécution en fonction de la nature du jugement. Une telle distinction



permet en effet de mesurer précisément l'évolution des délais et taux d'exécution pour les jugements contradictoires, les jugements contradictoires à signifier et les jugements par défaut et d'évaluer la pertinence des solutions retenues pour améliorer l'exécution de ces différents types de décisions. Sur ce point, la mission d'information a été entendue, ce qui peut contribuer à améliorer la qualité du contrôle exercé sur l'efficacité de l'exécution des décisions de justice pénale.

Enfin, le développement des aménagements de peine a été retenu comme objectif du programme « Administration pénitentiaire ». Un indicateur relatif au pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine a été mis en place. La fixation dans le programme « Administration pénitentiaire » d'un objectif relatif au développement des aménagements de peine peut se comprendre dans le sens où il est indispensable que l'administration pénitentiaire, dont la mission ne se limite pas à la garde et à la sécurité mais consiste aussi à favoriser la réinsertion sociale et la prévention de la récidive des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, doit s'investir pour permettre le développement des aménagements de peine. Toutefois, les décisions d'aménagement de peine ne relèvent pas de la compétence de l'administration pénitentiaire mais de celle des juges de l'application des peines (JAP) ou du tribunal de l'application des peines, sauf lorsqu'elles sont ramenées à exécution par le directeur du SPIP en cas de silence du JAP dans le cadre de la « nouvelle procédure d'aménagement de peine » (NPAP). Mais l'expérience a montré que l'utilisation de cette faculté était demeurée marginale.

La mission d'information avait estimé qu'assigner un objectif à une administration qui n'a pas à titre principal la maîtrise des décisions ne correspondait pas à la logique de performance et de responsabilisation de la LOLF. Afin de mesurer les évolutions des aménagements de peine mis en œuvre par les juridictions de l'application des peines et par les SPIP, la mission avait estimé nécessaire que le développement des aménagements de peine devienne un objectif tant pour le programme « Justice judiciaire » que pour le programme « Administration pénitentiaire », mais aussi que les différents aménagements de peine soient distingués au sein de chaque objectif. Cette demande n'a pas encore été entendue par le Gouvernement, mais les parlementaires doivent parfois savoir s'armer de patience et de détermination pour soutenir dans la durée les recommandations qu'ils adressent au Gouvernement dans le cadre de leur mission de contrôle.

L'évaluation de l'efficacité des sanctions pénales étant un sujet de la toute première importance, retenant toute l'attention de nos concitoyens qui aspirent légitimement à ce que les sanctions pénales prononcées soient exécutées et qu'elles le soient efficacement, il importe que le Parlement poursuive et accentue son contrôle. La création par la commission des lois de l'Assemblée nationale, pour toute la durée de l'actuelle législature, d'une mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale atteste de l'importance que les députés attachent à cette question ; les travaux de cette mission contribueront, dans les années à venir, à la poursuite de l'amélioration générale de l'exécution des peines en France.





**Intervention de Brian GRANT,**  
*directeur général de la recherche,*  
*Service correctionnel du Canada*

### ***La recherche et sa contribution à une pratique correctionnelle efficace***

Les organismes correctionnels du monde entier utilisent de plus en plus les conclusions des chercheurs pour prendre des décisions informées. Générer et utiliser efficacement des résultats de recherche permet d'assurer que l'on dispose d'une base de décision fiable. Des décisions informées et fondées sur des faits garantissent que les délinquants placés sous le contrôle et la surveillance des systèmes correctionnels font l'objet d'interventions efficaces, qui permettront de réduire la probabilité de récidive. Si les interventions correctionnelles peuvent avoir d'autres buts louables, l'objectif de base consiste toujours à réduire la probabilité qu'une autre infraction soit commise. Les interventions ayant cet objectif assureront que le système correctionnel répond aux inquiétudes de la population concernant la sécurité publique.

L'objectif de cette intervention est de présenter l'approche adoptée par le service correctionnel du Canada (CSC – *Correctional Service of Canada*) dans le domaine du soutien au développement de services correctionnels par la recherche. La première partie offrira un aperçu du CSC. Il est important de comprendre le contexte dans lequel les recherches sont effectuées, ainsi que les facteurs susceptibles d'influer sur le développement. On abordera ensuite les domaines auxquels la recherche peut contribuer, et les moyens disponibles pour mesurer ses résultats. Enfin seront présentés deux exemples de projets de recherche récents qui soutiennent des interventions correctionnelles efficaces, afin d'illustrer la manière dont la recherche peut contribuer au développement d'interventions efficaces.

## **1. Le CSC - contexte**

Le service correctionnel du Canada (CSC) prend en charge les délinquants purgeant des peines de prison de deux ans ou plus. Le service est responsable de la période

d'incarcération comme de la période de liberté conditionnelle. La décision de libérer un délinquant est prise par la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui est indépendante du CSC.

Le service gère 56 institutions, dont 6 structures spécialement conçues pour les femmes, et assure le fonctionnement de 16 « centres correctionnels communautaires » (foyers de réadaptation). De plus, il a des accords de sous-traitance avec un grand nombre d'organisations non gouvernementales, qui fournissent des hébergements de réadaptation, et le service entretient également des bureaux de libération conditionnelle dans tout le pays. Il emploie un peu plus de 15 000 personnes, et son budget est de plus de deux milliards de dollars.

À tout moment, le service correctionnel du Canada gère une population carcérale d'environ 13 000 personnes, dont la grande majorité (97 %) sont des hommes. Au sein de la collectivité, il s'occupe de plus de 7 000 affaires de surveillance active, les femmes représentant environ 5 % de ce chiffre.

La mission du service correctionnel du Canada, ainsi que la législation dont il tire son autorité insistent sur la nécessité de contribuer à la sécurité publique en encourageant et en aidant les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois. Il est explicitement reconnu que les délinquants peuvent changer, et que tant eux que l'organisation ont une obligation de travailler à ce changement.

Pour remplir cette mission, le CSC entretient un service de recherche actif, qui contribue au fonctionnement en menant des recherches appliquées qui viennent soutenir les objectifs. Ces activités de recherche permettent au CSC de garantir que les interventions les plus efficaces sont disponibles, et que des informations sur les délinquants et des résultats correctionnels sont utilisés pour améliorer son fonctionnement. Le reste de cette intervention décrira l'importance des approches basées sur la recherche, et la manière dont elles peuvent contribuer à des interventions correctionnelles efficaces.

## 2. Des approches fondées sur les faits

Les interventions correctionnelles du CSC se fondent généralement sur une base factuelle solide, enracinée dans la recherche. On peut citer l'exemple du modèle d'intervention correctionnelle, dont l'approche fondamentale s'inspire fortement du travail d'Andrews et Bonta (2007), ainsi que des recherches de beaucoup d'autres personnes pour des éléments spécifiques des programmes de traitement. Andrews et Bonta ont proposé d'adopter les risques, les besoins et la réactivité comme principes de mise en œuvre des services à la personne en général, et plus particulièrement pour les personnes incarcérées. Ces principes déterminent qui est traité (risque), pourquoi nous traitons (besoins criminogènes) et comment le traitement est mis en œuvre ou présenté (réactivité). Ces principes ont été développés après un examen approfondi de résultats de recherche, et ils sont corroborés par une application pratique. Ils contribuent au développement de programmes correctionnels appropriés, produisant des résultats correctionnels positifs.

### 3. Contribution de la recherche aux activités correctionnelles

La recherche contribue à l'efficacité du fonctionnement des systèmes correctionnels en assurant que la gestion et le fonctionnement disposent d'informations récentes et significatives, qui peuvent contribuer à la prise de décision. Les informations fournies peuvent provenir de résultats extraits de bases de données opérationnelles, d'études spécialement destinées à répondre à une question spécifique, ou de recherches nationales ou internationales traitant d'un sujet pertinent. D'autres activités de recherche spécifiques sont détaillées plus loin.

L'un des domaines sur lequel la recherche se concentre est le développement d'outils d'évaluation et de mesure. L'évaluation des délinquants exige le développement et l'utilisation d'outils précis et objectifs (instruments d'évaluation), afin de pouvoir mesurer des choses telles que leurs besoins, leurs capacités, le risque de récidive et le risque qu'ils représentent pour les institutions dans lesquelles ils sont placés. Les recherches menées montrent que l'évaluation doit être structurée et basée sur des facteurs d'origine empirique permettant de prédire le résultat. La recherche fournit les moyens permettant d'identifier ces facteurs, et de les intégrer dans des outils d'évaluation qui fourniront des évaluations fiables et valides.

Il est tout aussi important et nécessaire de garantir que le processus de mesure des résultats est développé et testé correctement. La recherche fournit des outils et une expertise permettant de guider le développement des mesures, puis de les tester pour vérifier qu'elles produisent des résultats valides et fiables.

Déterminer quels types d'interventions sont efficaces permet d'aider les systèmes correctionnels à assurer que les programmes et autres interventions qu'ils mettent en place ont les effets voulus. La recherche adapte sa méthodologie pour évaluer l'intervention, et détermine les stratégies d'analyse et de mesure les mieux adaptées. Une stratégie adaptée garantit que les facteurs extérieurs sont pris en compte, et que seul l'impact de l'intervention est évalué. De plus, la recherche permet de s'assurer que les résultats sont valides et fiables, et peuvent être étendus à d'autres situations que celle dans laquelle l'évaluation a eu lieu.

La recherche joue également un rôle clé dans la description des caractéristiques de la population délinquante. En analysant la population délinquante, la recherche peut contribuer à la gestion des institutions, en identifiant les risques potentiels, les groupes de délinquants nécessitant des traitements spécialisés, ainsi que les tendances ou les modèles susceptibles d'avoir un impact négatif sur les résultats de l'activité correctionnelle. Analyser de petits groupes de la population délinquante peut indiquer qui est le plus susceptible de tirer profit de ces interventions, et pour qui les interventions n'auront que peu d'intérêt. Au-delà de la description de la population délinquante, la recherche peut contribuer au développement de modèles prédictifs permettant d'estimer ce que sera la population future des institutions.

L'analyse des systèmes de données administratifs existants et la collecte de nouvelles données dans le cadre de projets spéciaux permettent à la recherche de contribuer à la transformation de ces informations de base en connaissances susceptibles d'aider les décideurs à améliorer les résultats des activités correctionnelles. Ce travail implique

notamment de créer des bases de données de recherche capables de refléter fidèlement ce qui se passe au sein du système correctionnel, en incluant des mesures de contrôle des facteurs extérieurs. Ces bases de données sont ensuite analysées afin de fournir des résultats et d'identifier des besoins et des modèles.

Des recherches ont lieu dans le monde entier, et il est possible que certaines d'entre elles ne soient pas applicables à certains contextes correctionnels. L'évaluation de la qualité et de l'importance des recherches est l'un des rôles clés d'une organisation de recherche. La traduction d'informations utiles issues d'autres sources permet d'assurer qu'une organisation utilise les approches et les résultats les plus récents pour améliorer les résultats de ses activités correctionnelles.

Enfin, la recherche contribue au développement de nouvelles interventions. L'analyse des données existantes, l'examen des résultats de recherches menées dans d'autres juridictions, et une surveillance continue permettent d'identifier efficacement les lacunes et les besoins des interventions. Les chercheurs peuvent ensuite utiliser ces informations pour développer de nouvelles innovations, afin de répondre aux besoins spécifiques d'une organisation.

#### 4. Définir les bons résultats

La définition d'un bon résultat correctionnel peut varier selon l'organisation, certains systèmes correctionnels considérant la durée de l'incarcération comme le meilleur résultat correctionnel possible, tandis que d'autres organisations perçoivent une peine de prison plus courte et une liberté conditionnelle plus longue comme le résultat le plus efficace. Quoi qu'il en soit, la plupart des organisations correctionnelles actuelles comprennent la nécessité de réintégrer les délinquants à la collectivité lorsque cela ne présente plus de danger, en les faisant passer par différents niveaux de sécurité (d'élevé à faible). La mesure des résultats dépend donc de l'étape de la peine qui est étudiée.

Faire passer les délinquants à des niveaux de sécurité plus faibles lorsque cela ne représente plus de danger permet généralement d'utiliser plus efficacement les ressources, les niveaux de sécurité moins élevés entraînant des coûts plus bas. De plus, des niveaux de sécurité plus faibles sont souvent liés à une normalisation de l'environnement, et à de meilleures opportunités de programmes de traitement et de libération à court terme, les permissions de sortir permettant de reprendre contact avec la collectivité. On peut donc mesurer l'efficacité des résultats correctionnels par le biais du mouvement des prisonniers vers des niveaux de sécurité moins élevés.

Après être passé à des niveaux de sécurité moins élevés, le délinquant peut être prêt à être réintégré à la collectivité. L'efficacité des résultats correctionnels peut être démontrée par le temps nécessaire avant qu'un délinquant puisse être réintégré sans danger à la collectivité, et par le type de libération conditionnelle. Au Canada, les délinquants peuvent bénéficier des régimes de la semi-liberté, de la liberté conditionnelle totale, ou de la libération d'office. La semi-liberté est la forme de libération conditionnelle disponible le plus tôt. Elle nécessite que le délinquant soit placé dans un foyer de réadaptation. La liberté conditionnelle totale constitue le niveau suivant, et ne

s'accompagne d'aucune obligation quant au lieu de résidence du délinquant. Dans les deux cas, la décision de libérer le délinquant est prise par la Commission nationale des libérations conditionnelles, en fonction de son évaluation des capacités du délinquant à fonctionner efficacement au sein de la collectivité. La liberté conditionnelle ou la semi-liberté indiquent que le système correctionnel a réussi à préparer le délinquant à sa libération. Le comportement des délinquants bénéficiant d'une liberté conditionnelle permet de juger s'ils sont prêts à être réintégrés. Enfin, la plupart des délinquants ne bénéficiant pas d'une liberté conditionnelle sont relâchés après avoir purgé les deux tiers de leur peine. Il s'agit d'une liberté conditionnelle supervisée par la collectivité, mais cette forme est automatique.

Après la libération, les résultats correctionnels peuvent être mesurés grâce à la durée pendant laquelle le délinquant ne commet pas d'infractions une fois placé au sein de la collectivité. Les délinquants dont la libération a été bien préparée et qui sont prêts pourront purger leur peine au sein de la collectivité sans être incarcérés à nouveau. Cependant, ce ne sera pas le cas de tous, et certains retourneront en prison avant la fin de leur peine. Traditionnellement, les systèmes correctionnels mesurent simplement le nombre de ceux qui retournent en prison, et de ceux qui n'y retournent pas. Pourtant, la durée pendant laquelle le délinquant demeure au sein de la collectivité est une mesure plus judicieuse, qui reflète mieux les modifications incrémentales du comportement. De plus, il est important de tenir compte de la raison du retour en détention. Les délinquants peuvent être réincarcérés parce qu'ils ont enfreint les conditions de leur libération, et même si cela représente un échec de réintégration complète, cela indique également que les pratiques de contrôle sont efficaces et préservent la sécurité publique. Les délinquants peuvent également être réincarcérés pour une nouvelle infraction. Mesurer le temps avant le retour en détention et sa raison fournit une image nettement plus complète des résultats correctionnels.

## 5. Exemples de recherche

Pour illustrer certains des principes et concepts présentés ci-avant, deux exemples de programmes de traitement basés sur des recherches ou corroborés par des recherches vont être présentés.

Le Programme pour délinquants autochtones toxicomanes (*Aboriginal Offender Substance Abuse Program - AOSAP*) constitue un exemple de programme développé non seulement grâce à des principes de recherche, mais qui intègre également des concepts de médecine traditionnelle autochtone. De plus, il a subi une évaluation rigoureuse afin d'assurer qu'il remplissait ses objectifs correctionnels.

Ce programme unique a été développé après consultation des peuples autochtones du Canada, qui ont joué un rôle direct dans son développement. Ce programme est de nature holistique et emploie des enseignements autochtones pour expliquer les concepts et les problèmes. Il inclut également des cérémonies des peuples autochtones afin d'encourager les délinquants à retrouver leur culture, et à travailler au sein de cette culture pour construire leur identité. Le programme utilise des principes cognitifs comportementaux destinés à apporter aux délinquants les compétences nécessaires à

répondre à leurs problèmes de toxicomanie, dans le cadre des enseignements et des pratiques autochtones.

Le programme se compose de quatre modules. Le premier module permet aux délinquants d'apprendre les fondements de leur culture, le cercle de guérison, et d'aborder les questions de sûreté et de gestion de soi. Dans le deuxième module, les délinquants sont connectés aux enseignements spirituels de leur culture et apprennent les effets des traumatismes personnels et sociaux, de leur histoire et de son impact sur leur vie. Le module 3 se focalise sur l'apprentissage lié à la toxicomanie, et sur ses effets sur leur vie et leur communauté. Enfin, le module 4 est consacré à la prévention de la rechute et à la planification de la libération, afin de leur éviter de retourner en prison. Ce module se conclut par des cérémonies rendant hommage au travail fourni par les participants.

Le graphique 1 (page 223) montre les résultats de ce programme à l'issue d'un suivi de 19 mois. 78 % des délinquants ayant participé au AOSAP sont restés dans la collectivité, contre 57 % des délinquants autochtones ayant participé au programme standard de traitement de la toxicomanie. Ce graphique montre également que dans le cas des délinquants n'ayant participé à aucun programme, moins de la moitié sont restés dans la collectivité à l'issue de la période de suivi. Veuillez noter que la révocation désigne un retour en détention pour avoir enfreint une condition de la libération.

Le Programme de lutte contre la toxicomanie pour les femmes a été développé pour répondre aux besoins spécifiques des femmes toxicomanes. Le développement de ce programme a commencé après l'examen des programmes existants, qui a permis d'identifier la nécessité d'une nouvelle approche. Des consultations avec des experts, avec des délinquantes et des membres du personnel ont permis de conférer à ce programme des composants assurant qu'une forme d'intervention était disponible à toutes les étapes de la peine.

La première intervention a lieu lors de l'incarcération et consiste à donner aux femmes des informations sur le programme. Un module d'éducation et d'implication traite les besoins des délinquantes liés à la toxicomanie. Le module de traitement thérapeutique intensif permet de traiter les femmes modérément à gravement dépendantes. Ce traitement combine des concepts issus des théories relationnelles avec des approches comportementales cognitives. La spécificité de ce programme provient de cette combinaison de deux approches parfois contradictoires dans un programme où elles deviennent complémentaires. Le suivi du programme est assuré pendant l'incarcération, et se poursuit au sein de la collectivité après la libération. Les interactions entre ces modules permettent au programme d'assurer la cohérence de l'approche du traitement apporté aux femmes au cours de l'intégralité de leur peine.

Les résultats des recherches menées indiquent que 80 % des femmes restent dans le module de traitement thérapeutique intensif, que les femmes sont satisfaites du contenu et de la durée du programme, et que son efficacité est corroborée par les améliorations constatées lors des mesures intermédiaires, notamment une connaissance accrue des problèmes causés par les drogues et une meilleure compréhension des conséquences de la toxicomanie. Les femmes libérées après avoir participé à ce programme sont moins susceptibles d'être réincarcérées. Les recherches ont également identifié l'importance

critique du suivi pour assurer que les femmes demeurent dans la collectivité. Les taux de réincarcération de ce programme sont présentés dans le graphique 2 ci-contre.

## 6. Recherches futures

Deux domaines restent à explorer par des recherches plus ciblées : la simulation de systèmes et les analyses coûts/bénéfices. La simulation de systèmes permet de tester plusieurs scénarios, afin de déterminer leur impact sur la population délinquante. Les simulations les plus efficaces sont capables de s'ajuster aux changements démographiques de la population, à ceux des approches politiques, et aux modifications de la politique judiciaire pénale.

Depuis plusieurs années, des travaux sont effectués pour développer des rapports coûts/bénéfices capables d'aider les décideurs à choisir entre différents plans d'action. Dans le domaine des programmes de traitement, une analyse importante a été menée dans l'État de Washington afin d'évaluer si les programmes de traitement pouvaient permettre de réduire la nécessité de construire de nouvelles prisons (Aos, Phipps, Barnoski & Lieb, 2001). Les résultats de cette analyse corroborent les bénéfices apportés par les programmes de traitement, qui constituent des investissements permettant de retarder la construction de nouvelles prisons. Des recherches menées récemment au Canada prouvent également l'existence de cet effet positif, bien qu'elles ne soient pas encore terminées.

### Bibliographie

Andrews D.A. & Bonta J. (2007), *Psychology of criminal conduct* (4<sup>e</sup> éd.), Cincinnati, OH, Anderson.

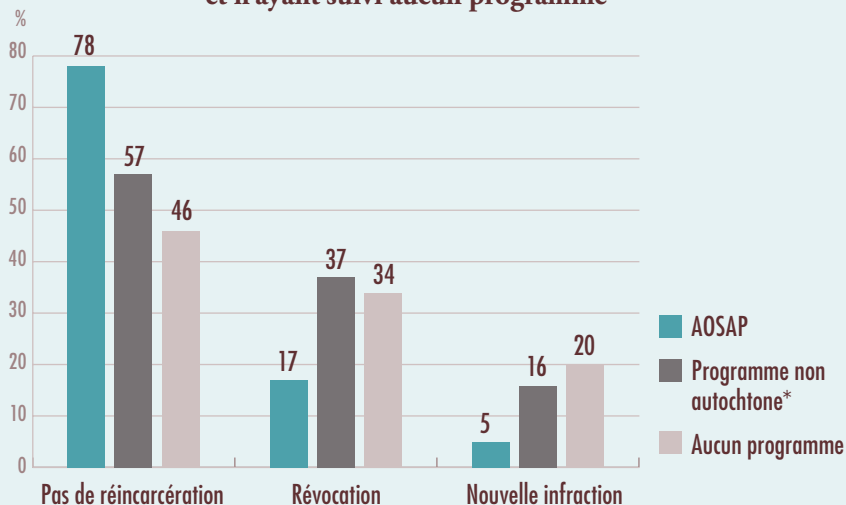
Aos S., Phipps P., Barnoski R. & Lieb R. (2001), *The comparative costs and benefits of programs to reduce crime (Version 4)*, Washington State Institute for Public Policy, Olympia, Washington.





## Graphiques

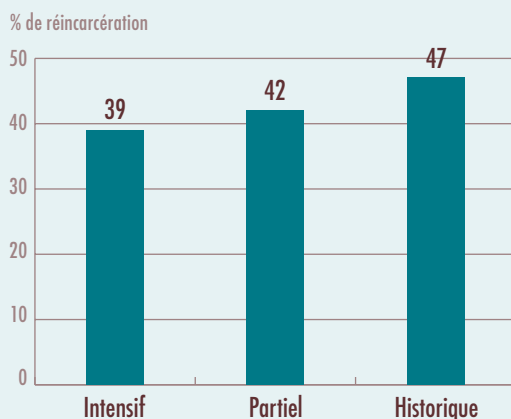
### 1 - Résultats des libérations de délinquants autochtones ayant participé au AOSAP, à un programme non autochtone, et n'ayant suivi aucun programme



\* Le programme non autochtone était le programme national de traitement de la toxicomanie (intensité élevée)

### 2 - Pourcentage de femmes retournées en détention

selon le groupe étudié : **intensif** (participation au module thérapeutique intensif), **partiel** (participation à l'un des autres modules, mais pas au modèle thérapeutique intensif) et **historique** (participation à un programme de traitement proposé auparavant). Toutes les femmes étudiées présentaient des problèmes de toxicomanie modérés à graves.

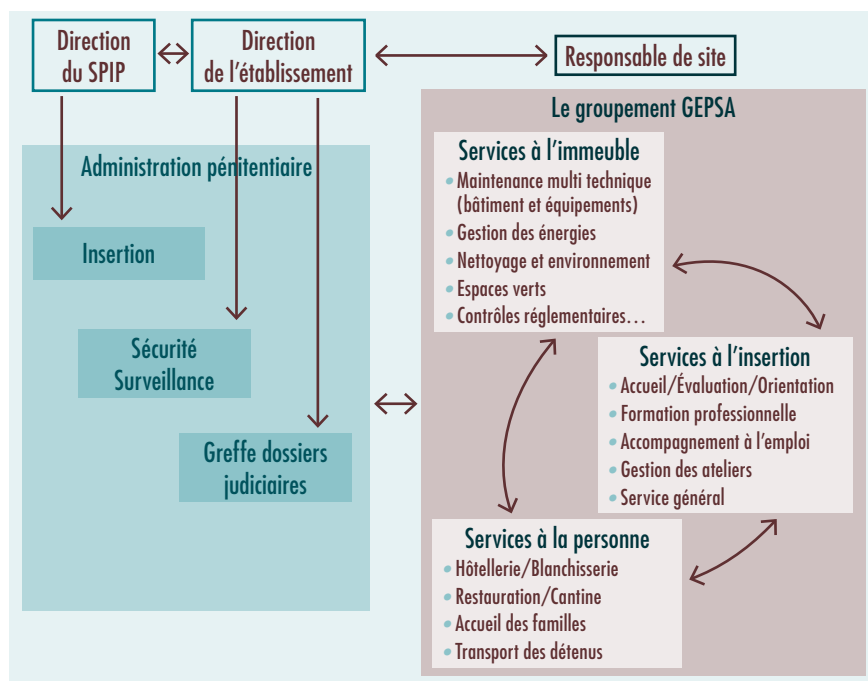




**Intervention d'Augustin Honorat,**  
*directeur général de GEPSA, prestataire de services dans  
 les établissements pénitentiaires en gestion déléguée*

Mon point de vue est celui d'une entreprise qui intervient en prison, depuis 1990, pour certaines prestations de services confiées par l'administration pénitentiaire au terme de contrats pluriannuels. Concrètement, nous réalisons sous l'autorité et le contrôle de l'administration pénitentiaire des prestations logistiques et techniques : maintenance des bâtiments et équipements, nettoyage, restauration, blanchisserie, etc., ainsi que des services visant à la réinsertion des détenus : activités de formation professionnelle et travail (service général et ateliers). Le schéma suivant synthétise ce modèle :

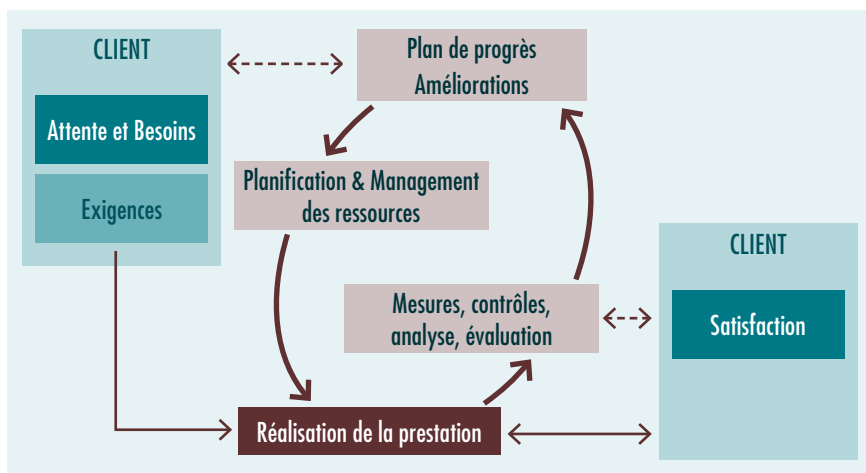
**Prestations réalisées dans le cadre du contrat AP-GEPSA**  
**un Partenariat entre Public et Privé**



L'ensemble de ces activités s'effectue en partenariat avec les personnels de l'administration pénitentiaire et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Après 20 ans de « gestion déléguée », selon la terminologie officielle, la controverse suscitée à l'origine lors de sa mise en œuvre n'est plus d'actualité. Ce modèle original, sorte de troisième voie entre le « tout public » et le « tout privé », est aujourd'hui reconnu et en particulier parce qu'il a permis de réelles avancées dans les établissements pénitentiaires pour les conditions de vie des détenus et leur réinsertion. Le succès rencontré par la gestion déléguée pénitentiaire inspire d'ailleurs d'autres administrations en France (Armées) et à l'étranger (Chili et Japon, par exemple). L'analyse de ce modèle montre qu'il permet à chacun des deux partenaires de se concentrer sur ce qu'il sait faire le mieux, avec un partage de responsabilités très clair. En même temps, il donne la possibilité à chacun de se nourrir de la culture et des méthodes de l'autre pour progresser.

La question de l'évaluation en matière d'efficacité et de coût est vitale pour toute entreprise : toute défaillance en matière d'évaluation de son efficacité se traduisant par la perte de ses clients, tandis qu'une mauvaise appréciation de ses coûts la conduit à la faillite. La notion de mesure de la performance étant consubstantielle à l'entreprise, celle-ci a très vite développé des systèmes de management de la qualité et du coût de ses prestations, fondés sur la **notion d'évaluation** :

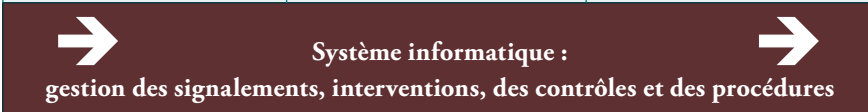
### L'évaluation : une des 4 étapes-clés du système de management de la qualité



Concrètement, l'évaluation de l'efficacité (c'est-à-dire l'atteinte des objectifs) et de l'efficience (c'est-à-dire le rapport qualité/prix) nécessite une méthodologie : définition des objectifs à atteindre, d'indicateurs de suivi et mise en place de reportings réguliers d'avancement.

Cette démarche adaptée aux établissements pénitentiaires s'appuie sur un système informatique complet, accessible aussi bien par l'administration pénitentiaire que par le gestionnaire délégué :

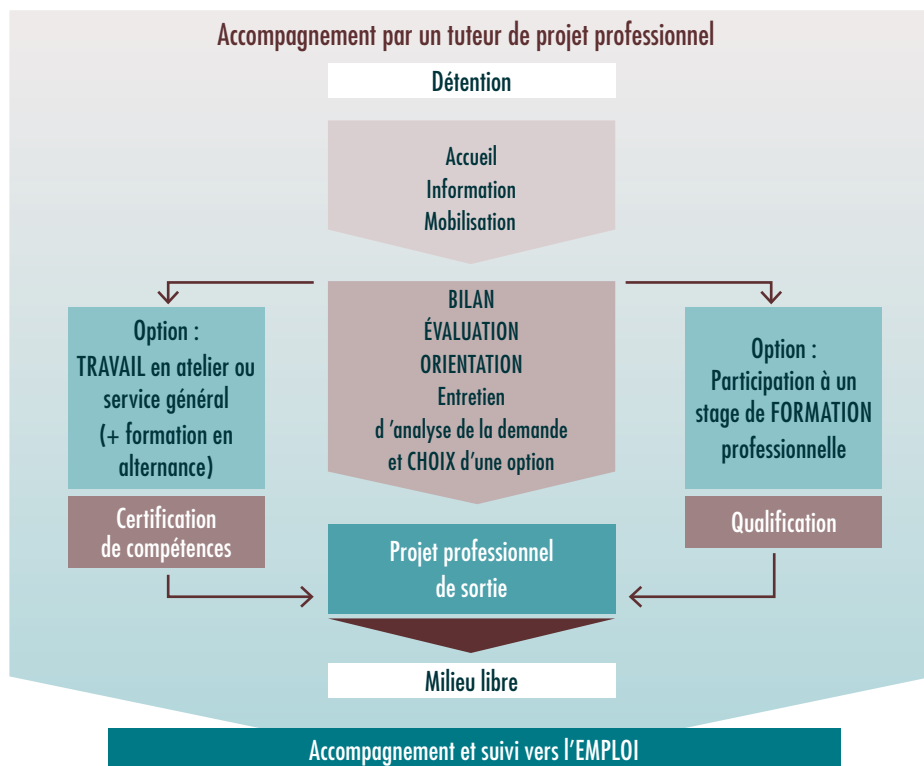
### Les méthodes et outils de l'évaluation de la qualité et du coût

OBJECTIFS	INDICATEURS	REPORTING
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réglementation</li> <li>• Cahier des charges</li> <li>• Mémoire technique</li> <li>• Propres objectifs de la société (au-delà du contractuel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 79 indicateurs de mesure pour l'ensemble des activités associant des pénalités</li> <li>Exemples :               <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Température des locaux</li> <li>▶ Distribution des trousseaux de toilette</li> <li>▶ Nombre de postes proposés aux ateliers / service général</li> </ul> </li> <li>• Coûts : transmission des comptabilités analytiques par nature d'activité/site</li> <li>...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tableau de synthèse hebdomadaire-faits marquants</li> <li>• Rapport mensuel d'activité :               <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Toutes activités</li> <li>▶ Suivi plans d'actions</li> </ul> </li> <li>• Rapport annuel (et par zone)</li> <li>• Reporting spécifiques (ex. : tableau de bord développement durable)</li> </ul>
 <p>→ <b>Système informatique :</b> → gestion des signalements, interventions, des contrôles et des procédures</p>		

Cette démarche a été spécifiquement développée dans les générations les plus récentes des contrats passés par l'administration pénitentiaire qui a considérablement renforcé et structuré les dispositifs d'évaluation.

S'agissant des prestations techniques et logistiques, la mesure de l'efficacité est aisée. En revanche, les différentes prestations de la gestion déléguée relatives à l'insertion des détenus sont plus complexes à évaluer. Ces prestations, qui forment un processus cohérent de construction et d'accompagnement d'un projet professionnel pour le détenu, sont appelées dans le schéma ci-contre.

## Description de la prestation Emploi-Formation-Insertion



Concernant les prestations de formation professionnelle, le contrat passé par l'administration pénitentiaire à l'entreprise gestionnaire déléguée prévoit plusieurs modes d'évaluation. Les indicateurs prévus sont essentiellement des indicateurs de moyens.

Nous les complétons par des indicateurs mesurant les résultats de la mise en œuvre des moyens (indicateurs certifiés par un organisme indépendant dans le cadre du référentiel spécifique AFAQ Engagement de Service), comme le montre le schéma suivant :

### Évaluation de la prestation Emploi-Formation-Insertion

Indicateurs contractuels
• Pourcentage du nombre d'arrivants ayant bénéficié de l'information d'accueil
• Nombre d'heures de BEO réalisées
• Nombre d'heures de BCA réalisées
• Pourcentage d'heures en actions de formation diplômante
• Pourcentage de détenus sans qualification (de niveau inférieur au CAP ou DNB, soit les Niveaux 5 bis et 6) ayant pu suivre une formation
• Réalisation d'audits du plan et du contenu des formations selon périodicité requise

## Indicateurs supplémentaires spécifiquement suivis par GEPSA (validés selon référentiel AES)

- Nombre de titres et diplômes délivrés
- Taux de réussite aux examens
- Nombre de projets professionnels élaborés
- Turn over / démissions des formations et assiduité

Enfin, il nous a semblé utile de faire un pas de plus pour évaluer après la sortie de prison le résultat des efforts entrepris en matière de formation et de travail. C'est la raison pour laquelle GEPSA a créé, au-delà des exigences contractuelles, des postes de « Tuteurs de Projet Professionnel ». Le rôle d'un « TPP » consiste à accompagner individuellement environ 60 détenus par an dans leur démarche de recherche d'emploi en leur faisant bénéficier de son réseau d'entreprises, en les mettant en relation avec les employeurs et en assurant le suivi après leur sortie.

Ainsi, l'efficacité des dispositifs de réinsertion professionnelle peut être évaluée de façon plus pertinente et dans la durée.

En conclusion, il me semble que le travail de l'administration pénitentiaire sur la question de l'évaluation a débouché ces dernières années sur des dispositifs ambitieux d'évaluation des prestations en gestion déléguée, en y associant les entreprises, culturellement habituées et « outillées » pour mesurer efficacité et coûts. Il s'agit indéniablement d'une avancée positive pour tous, mais elle nous fait aussi prendre conscience de quelques limites à cet exercice :

- ◆ La mesure de résultats doit se faire sur des temps suffisamment longs pour être pertinente. Ainsi, les bénéfices d'une maintenance appropriée des équipements et des locaux s'apprécient réellement après plusieurs années de travail.
- ◆ La démarche d'évaluation pour être suivi d'effets doit rester simple, sans quoi l'essentiel se retrouve noyé dans le particulier. À cet égard, il conviendrait de se demander si le système de 79 indicateurs aboutissant à des milliers de cas particuliers de pénalités n'est pas trop complexe pour être efficace (« *Trop d'évaluation tue l'évaluation.* »). À cela s'ajoute le risque de surcoûts générés par le système d'évaluation en lui-même alors que celui-ci vise justement à améliorer ce qui est évalué !
- ◆ L'évolution récente des contrats passés par l'administration pénitentiaire pose le débat du sens de l'évaluation : doit-elle être systématiquement coercitive (avec l'application de pénalités à chaque écart) ? Ne peut-on penser qu'une évaluation incitative (prévoyant des mécanismes d'intéressement, de partage des résultats...) puisse au moins le compléter voire l'améliorer ?
- ◆ Enfin, il est essentiel de garder à l'esprit que la réalisation de prestations de services n'est pas toujours scientifiquement mesurable. Quelle que soit la précision du contrat, des indicateurs mathématiques et financiers, et la qualité des outils de régulation en général, ce sont avant tout les hommes, dans leurs relations et leur comportement au quotidien, qui font que les projets réussissent ou échouent, que le partenariat fonctionne ou non.

À cet égard, la réussite du modèle de la gestion déléguée, évaluée en termes d'efficacité et d'efficience, est le résultat d'une dynamique fondée sur les liens développés entre différents acteurs pluridisciplinaires (public, privé, société civile...) et sur les liens opérés entre les différentes activités déléguées (comme le lien emploi-formation), avec au centre de cet équilibre la prise en charge des personnes détenues.



## *Échanges avec la salle*

### *Question de la salle*

*Il convient de rappeler que les Anglo-saxons ont développé une véritable culture de l'évaluation, qu'ils confient à des personnes indépendantes et dont c'est le métier. Il est permis de s'interroger sur les pratiques françaises, l'évaluation étant souvent réalisée par les acteurs eux-mêmes. Quelle crédibilité peut-on alors accorder à ces travaux ? De même, quel peut être le sens de l'évaluation d'une loi par le Parlement six mois après son adoption, comme l'évoque M. Warsmann ? Après une si courte période, l'évaluation peut difficilement porter sur des résultats, mais principalement sur des processus de mise en œuvre. Or, nous avons besoin de connaître les effets d'une mesure, par exemple en comparant un groupe de bénéficiaires avec un groupe de non-bénéficiaires.*

### **Jean-Luc Warsmann**

L'évaluation à six mois est indispensable afin de s'assurer que les textes réglementaires qui rendent la loi applicable ont été pris. Il y a quelques années, seulement 20 à 30 % des décrets d'application avaient été pris six mois après l'adoption de la loi. Nous atteignons 50 à 70 % aujourd'hui.

### **Jérôme Filippini**

Lorsqu'il s'agit d'évaluation, les méthodes utilisées ne sont pas totalement satisfaisantes, elles ne relèvent pas du « chimiquement pur ». Les évaluations de la Cour des comptes par exemple portent sur des segments de politique publique. Il faut néanmoins s'interroger sur la relation insuffisante des administrations avec les universités pour mettre en place des méthodes d'évaluation.

*Question de François Février, responsable du département droit, institutions et politiques pénitentiaires à l'école nationale d'administration pénitentiaire*

*La loi du 22 juin 1987 prévoyait que les établissements pénitentiaires puissent acquérir la qualité d'établissements administratifs publics, ce qui permettrait d'une part d'augmenter leur autonomie budgétaire, mais présenterait aussi de l'intérêt en terme*

*d'évaluation. Qu'en est-il de cette disposition ? Autre question : existe-t-il une analyse croisée de la rentabilité de la prison par rapport à celle de l'hôpital psychiatrique ?*

### **Jérôme Filippini**

Le débat des années 1980 sur les établissements publics portait en germe la question de l'autonomie des établissements pénitentiaires, mais ce statut contient beaucoup d'entraves à une démarche d'efficacité. Notamment, l'établissement public doit avoir un conseil d'administration, véritable « patron » ou « parlement » de ce type de structure. Ce schéma est d'autant moins pertinent compte tenu des améliorations qui ont été apportées au mode de gestion des établissements. Sur la deuxième question, nous ne disposons pas en l'état de comparaison de rentabilité entre prison et institution psychiatrique. Nos intervenants anglo-saxons ont peut-être réalisé de telles études.

### **Matthew Wilkins**

Nous n'avons pas non plus mené ce type de comparaison. Mais la prison a un coût très élevé, évalué à 30 000 livres par détenu et par an au Royaume-Uni, soit environ 35 000 euros. Je doute qu'une année d'internement psychiatrique coûte aussi cher.

### **Brian Grant**

Nous n'avons pas non plus réalisé de telles comparaisons. Nous savons juste que notre politique de réduction du nombre de places en psychiatrie, qui ne s'est pas accompagnée d'un développement des équipements de soins au sein de la communauté, aboutit aujourd'hui à des taux de 10 à 20 % de détenus atteints de troubles mentaux.

### *Question de la salle*

*Au cœur de notre travail en milieu carcéral se trouve la personne détenue. Quels outils permettent de procéder à des évaluations du changement de comportement des personnes sous main de justice ? Quels sont les indicateurs retenus ? De quelle manière et dans quelles conditions sont collectées les informations ?*

### **Jérôme Filippini**

En France, l'idée selon laquelle il faut observer le comportement du détenu est très nouvelle. Un responsable de l'administration pénitentiaire pourrait répondre à cette question.

### *Intervention de Denis Perrin, directeur interrégional des services pénitentiaires de Lyon*

Selon ma propre expérience, l'intérêt de l'évaluation c'est de mesurer le résultat. Nous ne disposons pas encore de bonnes méthodes pour mesurer les changements de comportement à long terme suite à une mesure pénale. Il faut à mon sens rechercher des critères plus simples pour avancer dans notre démarche d'évaluation.



### *Intervention d'un personnel d'insertion et de probation*

À propos de l'exposé de M. Honorat sur les exigences d'évaluation imposées aux partenaires privés dans le cadre de la gestion déléguée, il convient de noter une différence notable avec le faible niveau d'exigence que le secteur public s'impose à lui-même.

### **Jérôme Filippini**

C'est la vertu de la transaction financière. À partir du moment où le secteur public rémunère le service d'un prestataire, il se met à compter là où il ne comptait pas auparavant. Par exemple, nous pouvons estimer aujourd'hui à 150 millions d'euros par an le coût de la destruction de valeurs immobilières alors que l'entretien de l'immobilier représenterait un investissement de 50 à 60 millions par an.

### *Question de François Touret de Coucy, vice-procureur près le TGI d'Albertville*

*Quelle est la frontière entre l'évaluation et le choix politique, et plus particulièrement quelle peut être l'influence de l'expert sur le choix de développer l'emprisonnement ou les alternatives à l'incarcération ?*

### **Brian Grant**

C'est le plus grand défi des professionnels de la recherche et de l'évaluation. Les politiques peuvent décider de ne suivre aucune de nos recommandations. Ils peuvent aussi choisir qui va rédiger l'évaluation dans certains cas. Nous essayons de faire en sorte qu'il soit plus difficile de rejeter les résultats de nos recherches et nous obtenons parfois gain de cause.

### **Matthew Wilkins**

Dans le système britannique, le Gouvernement n'a pas le choix. Nos études sont soumises au Parlement, le Gouvernement doit répondre à nos demandes et nous effectuons un suivi de ce qu'il met en place.

### *Question d'Axel Piers, direction de l'administration pénitentiaire belge*

*Comment a-t-il été décidé en France de s'engager dans un système de gestion déléguée ? Ce choix a-t-il été effectué sur la base d'évaluations ? Qu'est-ce qui est prévu si le partenaire privé fait faillite ?*

### **Jérôme Filippini**

Le choix de la gestion déléguée a été un choix de nature politique. Il faut rappeler qu'il ne s'agit pas d'une privatisation, mais d'une délégation des aspects d'ordre logistique. Il y a des dispositions spécifiques prévues en cas de faillite.

