



N°35

2 0 1 3

ARCHIVES
de
POLITIQUE
CRIMINELLE



Punir dehors

EDITIONS A. PEDONE
13 RUE SOUFFLOT - 75005 PARIS

À PROPOS DU RAPPORT DE DOMINIQUE RAIMBOURG :
« PENSER LA PEINE AUTREMENT :
PROPOSITIONS POUR METTRE FIN
À LA SURPOPULATION CARCÉRALE »
PUBLIÉ EN JANVIER 2013

par

ALAIN BLANC

Ancien président de chambre à la cour d'appel de Douai
Président de l'Association Française de Criminologie

I. LE CONTEXTE DU RAPPORT

Dans son introduction, le rapport fait référence à la situation d'urgence dans laquelle la commission des lois a décidé, le 18 juillet 2012, quelques jours seulement après sa première réunion de législature, de constituer cette mission sur la surpopulation carcérale et de confier à Dominique Raimbourg¹ le soin de la présider. L'urgence est invoquée et les chiffres sont donnés : alors que le nombre de places opérationnelles en détention est au 1^{er} juillet 2012 de 57 408, le nombre de personnes écrouées est alors de 78 262 et celui de celles effectivement détenues est de 67 373.

Le rapport rappelle que le précédent gouvernement avait lancé en mai 2011 un nouveau programme immobilier pénitentiaire qui devait conduire à doter la France en 2018 d'un parc supérieur à 70 000 places, puis que la loi de programmation de l'exécution des peines du 27 mars 2012 avait redéfini la nouvelle capacité du parc pénitentiaire à atteindre dès 2017 80 000 places, programme abandonné depuis par la nouvelle majorité.

Concomitamment à ces débats sur la dimension du parc pénitentiaire, plus largement, les questions pénales ont été très vite relancées dès l'élection du nouveau président de la république : dans la cadre de l'association *Dès Maintenant*, présidée par Pierre-Victor Tournier, démographe et directeur de recherche au CNRS, Dominique Raimbourg avait participé à la réflexion sur les moyens de réduire la population carcérale et la nécessité de définir une nouvelle peine pour se substituer à la peine de prison devenue peine de référence.

¹ Auteur sous la législature précédente – avec, entre autres, le futur premier ministre – d'une proposition de loi visant instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, en juillet 2010.

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

Dans la même période, à Créteil, un groupe de magistrats² et de conseillers d'insertion et de probation en appelait au futur président de la République le 11 juin 2012 dans un important document d'une trentaine de pages intitulé « Sortir de l'impasse » : y était fait le bilan de la politique pénale en cours depuis une dizaine d'années et proposé un programme d'action et de réformes pour rompre avec la politique du tout carcéral et assurer une meilleure efficacité à la justice pénale. Ce document, indépendamment de son intérêt sur l'analyse des politiques conduites jusqu'à présent et des propositions de fond qu'il formule et qui rejoignent globalement celles du rapport Raimbourg, a un mérite particulier : il est le fruit d'un travail commun de professionnels qui s'expriment rarement d'une seule voix et résulte d'une expérience partagée de terrain.

Parallèlement aux travaux de la commission parlementaire, s'est mise en place, à l'initiative de Mme la Garde des Sceaux, la « Conférence de consensus pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, principes d'action et méthode ». Le comité d'organisation de la Conférence, présidé par Nicole Maestracci, première présidente de la cour d'appel de Rouen, a travaillé pendant plusieurs mois en auditionnant plusieurs syndicats, associations, élus et/ou experts, pour faire le point des données disponibles sur le sujet, y compris à l'étranger.

Son jury s'est ensuite réuni en audience publique, puis a délibéré à huis clos et a enfin transmis au Premier Ministre ses « principes d'action et méthodes », rendus publics le 20 février 2013, le Président de la République ayant eu l'occasion entre-temps d'indiquer qu'il convenait d'attendre lesdites conclusions avant que le gouvernement ne définisse une nouvelle politique pénale.

Sur le fond de son sujet, le rapport Raimbourg se place explicitement dans la suite des rapports Etienne Blanc et Warsmann de février 2011 sur l'exécution des décisions de justice pénale.

II. L'OBJET DU RAPPORT

L'un de ses mérites est d'approfondir le concept et la problématique « surpopulation carcérale ». De quoi s'agit-il exactement : du constat selon lequel le taux de détenus par habitants à une date donnée est trop élevé par rapport à un chiffre considéré comme « convenable » ? Ou bien de l'inadéquation entre le nombre de places en détention et le nombre effectif de détenus, par hypothèse très supérieur, au point de générer la « surpopulation » des établissements³ ?

C'est cette définition qui est retenue dans le rapport comme étant celle sur laquelle il convient d'agir, à partir du constat selon lequel en France, le taux

² Deux d'entre eux rejoindront lors de sa prise de fonction le cabinet de Christiane Taubira, Place Vendôme.

³ En maisons d'arrêt seulement puisque, on le sait, un numérus clausus existe et est respecté pour les établissements pour peines) et des cellules.

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

d'occupation moyen des maisons d'arrêt était de 135,4% au 1^{er} décembre 2012, huit d'entre elles étant confrontées à un taux de plus de 200% au 1^{er} juillet 2012⁴.

Si le taux moyen de personnes sous écrou – détenue effectivement ou non – peut être considéré comme « moyen » par rapport à celui d'autres pays comparables, le fait que le taux de personnes effectivement détenues passe du 1^{er} janvier 2010 au 1^{er} janvier 2012 de 79 à 99 pour 100.000 habitants, traduit une tendance lourde. Or, comme le notait le Contrôleur des lieux privés de liberté dans son avis du 22 mai 2012⁵, l'augmentation de la population carcérale n'est pas corrélée mécaniquement à la hausse de la délinquance, puisqu'entre 2001 et 2010, selon les données de l'ONDRP, le nombre des crimes et délits est en baisse.

Les conséquences de la surpopulation, elles aussi développées largement par le Contrôleur des lieux de privation de liberté dans l'avis précité, sont reprises dans le rapport : conditions de détention dégradées et portant atteinte à la dignité minimale des personnes, insalubrité, violences, obstacle à toute dynamique de préparation à la sortie sans récidive, atteintes au respect des normes ou textes régissant la santé, les contacts extérieurs ou l'encellulement individuel. Dommages auxquels il faut maintenant ajouter depuis plusieurs décisions de justice de la Cour européenne des Droits de l'Homme ou de la justice administrative interne, les condamnations de l'Etat français.

Au-delà des discours souvent démagogiques sur le sujet, la vraie raison pour laquelle tous les gouvernements se refusent à aligner le nombre de places de prisons sur celui des détenus est connue de tous et a été formulée – courageusement – par le sénateur Jean-René Lecerf dans son avis, repris dans le rapport, sur le projet de budget de l'administration pénitentiaire pour 2012 : *« l'accroissement des capacités de détention n'a d'autre effet que d'encourager de nouvelles incarcérations à rebours de la volonté exprimée notamment par les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale de « rompre le cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison »*. C'est donc la responsabilité de tout politique, qu'il soit aux affaires ou espère y être, de « contenir », au sens de « retenir », les juges de telle sorte que le recours à la prison soit réservé aux cas où il est indispensable. Plus personne ne conteste cet axiome, même si dans les discours publics certains s'emploient à l'esquiver⁶, au besoin en s'arcboutant assez hypocritement sur le principe de l'encellulement individuel.

Les axes autour desquels sont articulées les 76 propositions du rapport sont au nombre de sept, de nature variable, et peuvent être résumés ainsi :

⁴ Orléans, Tours, Béthune, Fontenay le Comte, La Roche-sur-Yon, Strasbourg, Metz-Queleu, Ducos.

⁵ Paru au J.O. du 13 juin 2012.

⁶ A ce sujet le niveau du débat parlementaire auquel ce rapport a donné lieu le 19 mars 2013 est éclairant sur l'usage en cette enceinte de l'appel aussi vertueux qu'hypocrite à l'indépendance des magistrats.

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

1. Favoriser l'évolution du regard de la société sur la justice pénale :

Propositions 1 à 3 : instituer un débat annuel au parlement sur la politique pénale menée et permettre aux citoyens de mieux comprendre le fonctionnement de la justice dans les juridictions, et autoriser l'expression des détenus (proposition certes pertinente mais qui n'a pas grand-chose à voir avec le sujet).

2. Ajuster le périmètre et les modes d'intervention du juge pénal :

Propositions 4 à 10 : soustraire un certain nombre de contentieux de la compétence du juge correctionnel.

3. Faire véritablement de l'emprisonnement le dernier recours en matière correctionnelle :

Propositions 11 à 14 : aménager la procédure de placement ou de maintien en détention provisoire de telle sorte qu'il puisse y être mis fin plus souvent si elle n'est plus nécessaire.

Propositions 15 à 20 : aligner les récidivistes sur les délinquants primaires et supprimer les automatismes les concernant en rendant au juge sa marge d'appréciation et sa mission d'individualisation de la peine.

Propositions 21 à 28 : développer tout ce qui peut contribuer à aménager rapidement la peine prononcée ou à diminuer le quantum de la peine.

Proposition 29 à 35 : développer les alternatives à la peine de prison dont le TIG.

Proposition 36 : créer une nouvelle peine de « contrainte pénale ».

4. Adapter le parc pénitentiaire aux nouvelles orientations de la politique pénale :

Propositions 37 à 45 : développer le parc pénitentiaire dans certaines limites et le diversifier qualitativement.

5. Généraliser l'aménagement dans le parcours d'exécution des peines :

Propositions 46 à 62 : favoriser la sortie de prison par paliers successifs : examens systématiques des situations, facilitations d'accès à la Libération conditionnelle, à la semi-liberté et au placement à l'extérieur.

6. Rénover les modalités de suivi des personnes placées sous main de justice :

Propositions 63 à 75 : Augmenter les moyens des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation et redéfinir leurs méthodes de travail y compris via le développement de la recherche et des pratiques criminologiques.

7. Proposition 76 : recourir si nécessaire au numerus clausus via la sortie en libération conditionnelle et non pas en freinant les mises à exécution.

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

III. L'ANALYSE DES CAUSES DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE PAR LE RAPPORT

Le diagnostic formulé à ce sujet distingue plusieurs éléments, tous pertinents même si certains mériteraient d'être discutés plus en profondeur car relevant de phénomènes renvoyant à des problématiques plus larges et plus complexes que celle de l'objet du rapport : il en est ainsi en particulier d'une part, de l'analyse sur la montée en puissance des associations de victimes et leurs attentes de peines lourdes⁷ qui est un sujet en soi, mais aussi de l'effet prétendu de la sur-médiatisation de certains procès, dont on est en droit de considérer qu'elle a aussi pu générer parfois l'effet inverse. D'ailleurs, le rapport évoque lui-même les fluctuations de l'opinion sur ces questions à partir de l'enquête du Genepi de 2003 et du sondage commandé par la chancellerie avant les élections présidentielles sur la prison mais rendu public par la Garde des Sceaux en novembre 2012 : l'un et l'autre relativisent les prétendus appels de l'opinion publique au recours à la prison et soulignent au contraire qu'elle est considérée par une grande partie des Français comme inefficace pour prévenir la récidive. De même, le rapport reprend à son compte le constat du Contrôleur des prisons selon lequel les mentalités évoluent au sujet des réponses à apporter à la délinquance, puisqu'en dix ans les réponses pénales ont changé : le vol simple ne conduit plus en prison, mais la conduite en état alcoolique, si.

Enfin, le rapport relève toutes les dispositions que le législateur a introduit dans nos codes depuis 2002 et qui ont mécaniquement contribué – et c'était l'objectif affiché – à multiplier et à allonger les peines de prisons : nouvelles infractions, recours accru à la comparution immédiate⁸, durcissement de la répression de la récidive, multiplication des circonstances aggravantes, mise à exécution brutale des décisions d'incarcération en attente. Par ailleurs, le rapport rappelle l'impossibilité pour l'Etat, inscrite en 2008 dans la Constitution, de recourir aux grâces collectives pour faire face à la surpopulation carcérale⁹.

Tout cela est connu et nous avons déjà eu l'occasion de souligner les incohérences auxquelles cette politique pénale avait conduit au moment du débat sur la loi pénitentiaire du 10 novembre 2009 que nous avons qualifié de loi « Destop »¹⁰ : « débordées » par les effets de la politique menée depuis 2007,

⁷ L'Institut Pour la Justice, largement cité par ailleurs, n'est pas mentionné à ce titre malgré les campagnes on ne peut plus démagogiques qu'il développe à ce sujet.

⁸ Dont il ne faut pas se dissimuler les deux effets cumulés et paradoxaux dans une problématique de gestion de flux : elle génère des peines plus lourdes mais qui une fois prononcées peuvent être aménagées : alors que le mandat de dépôt « fige » la condition du détenu en détention.

⁹ Le rapport cite ce sujet le Pr Claude Got, spécialiste de la lutte contre la délinquance routière, et Mr Xavier Bébin, secrétaire général de l'Institut pour la Justice. Le premier a évoqué devant la commission le phénomène d'anticipation de la loi d'amnistie par les automobilistes qui aurait causé plusieurs centaines de morts en 2008 ; le second affirme que le taux global de criminalité a augmenté de 10 points entre 1981 et 1982 (passant de 53,5 pour 1000 à 63 pour mille) qu'il impute à la libération de 5000 personnes en application de la loi d'amnistie ayant suivi l'élection de François Mitterrand : on aurait envie d'avoir des précisions.

¹⁰ Droit et Société n°83/2013 « la justice pénale entre nouvelle démocratie judiciaire et nouveaux savoirs » à propos de l'ouvrage de Jean Danet « la justice pénale entre rituel et management », p. 205.

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

cette loi – qui introduisait par ailleurs des dispositions bienvenues inspirées des Règles pénitentiaires européennes – créait en catastrophe des « aménagements » facilitant la sortie anticipée des condamnés pour « délester » les maisons d'arrêt.

A ce stade, on constate que les analyses de la mission parlementaire sur la surpopulation carcérale renvoient toutes à des causes présentées comme communes à l'ensemble du territoire. En réponse, les solutions sont donc recherchées dans la loi, ce qui paraît logique de la part d'une commission parlementaire et doit même être considéré comme une manière pour le législateur de prendre ses responsabilités sur un sujet sur lequel après tout, il ne serait pas infondé à soutenir que les responsables directs de la situation sont ceux qui décident de recourir à la prison, à savoir les magistrats.

Mais on aurait aussi pu imaginer que pour expliquer le recours croissant à la prison, la mission s'autorise à aller au-delà de ce constat et de l'invocation un peu courte d'une plus grande sévérité des magistrats, imputée à leur formatage et à leur charge de travail par le procureur général de Lyon lors de son audition par la commission parlementaire : en effet, outre que la crise économique et le chômage ont nécessairement des effets de « désinsertion » qui ne sont pas prêts de s'atténuer, on peut une fois de plus s'étonner de ce que, sans doute par respect du principe sans cesse invoqué à ce sujet de l'égalité des citoyens devant la loi, on n'ait pas cherché à dépasser cette analyse « nationale ». A notre connaissance, aucune étude ou recherche n'est disponible sur le point de savoir si certaines juridictions, tribunaux et cours d'appel, sont plus ou moins pourvoyeuses de peines de prison que d'autres. Une seule recherche¹¹ d'envergure s'est plongée dans l'analyse de la production et du fonctionnement de plusieurs tribunaux correctionnels, et ses travaux ne sont pas encore rendus publics, même s'ils ont été évoqués au cours du Colloque des 16 et 17 novembre 2012 de l'AFC auquel il a déjà été fait allusion : cette recherche, dont une partie de l'intérêt résulte de la pluridisciplinarité des chercheurs mobilisés, met à jour les disparités considérables des pratiques entre des juridictions similaires ou dans la même juridiction selon la période observée, en fonction des changements de ses responsables du siège et du parquet. Ce qui conduit tout naturellement à se demander si un certain nombre de situations ne pourraient pas évoluer à partir d'une analyse mieux partagée des caractéristiques, des besoins et des priorités définis au niveau régional ou local, et de la plus grande responsabilisation des institutions de toute la chaîne pénale à ces niveaux. Sur ces sujets, la contribution à la conférence de consensus de l'avocat général Jean-Paul Jean fournit des analyses et propose des pistes fécondes¹².

¹¹ Les Presses Universitaires de Rennes publieront prochainement le résultat de ces travaux et un colloque de restitution intitulé « Une évaluation de l'administration de la justice pénale : les nouveaux traitements des délits » s'est tenu à Nantes le 7 février 2013 (les actes de ce colloque sont en ligne sur le site de la Faculté de droit de Nantes).

¹² Cf. sur le site de la conférence de consensus du Ministère de la Justice : Jean-Paul Jean, « Récidive et réitération, quelle évaluation des réformes législatives successives ? ».

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

IV. LES APPORTS ET LES LIMITES DU RAPPORT

Les analyses et les préconisations du « rapport Raimbourg » sont importantes et indépendamment des remarques déjà formulées, constituent une plate-forme solide de réformes de notre droit pénal et de notre procédure pénale.

Cela étant, ces propositions ne peuvent déboucher, du fait même des enjeux qu'elles comportent, sur des modifications de notre dispositif juridique sans être rattachées à des orientations de fond : elles s'inscrivent parfaitement pour la plupart d'entre elles dans ce qui pourrait constituer ce dont notre pays a besoin sur ces questions-là : un véritable **new-deal pénal** ou pour le dire autrement, un **nouveau contrat social sur le pénal**.

Examinons d'abord les limites des propositions du rapport qui sont de trois ordres :

1. *Celles tenant à son objet même* –

la surpopulation carcérale – qui ne saurait suffire à asseoir des réformes de fond ou de procédure relevant d'enjeux plus complexes : aussi préoccupant que soit le problème, il ne peut être dissocié et encore moins résolu en faisant l'impasse sur la question de fond : celle de la *qualité de la justice pénale*. Il faut le dire clairement et en tirer les conséquences, le recours à la prison, s'agissant de la très grande majorité des délits, est pour une bonne part la *solution pauvre* sur laquelle se rabat une *justice pauvre* faute d'autres solutions plus efficaces à moyen et long terme, aggravant qui plus est la situation des publics les plus démunis. C'est donc d'abord en identifiant tout ce qui devrait « enrichir » les dossiers, et en définissant les procédures et les modes de fonctionnement adaptés que l'on réduira le recours à la prison : plusieurs préconisations du rapport vont dans ce sens, mais outre qu'elles sont souvent peu précises, elles ne sauraient emporter l'adhésion que si elles sont référées à cet objectif de fond : plus de justice, plus d'efficacité par rapport à la prévention de la récidive.

Par exemple: « Favoriser les travaux de recherche criminologique » (proposition n°68) appelle des développements plus précis sur le fond, pour expliciter les enjeux de cette préconisation : la criminologie aide à identifier les composantes du phénomène criminel pour trouver les réponses adaptées à moyen et long terme à partir de la recherche des causes de la délinquance : chez le sujet, mais aussi dans son milieu de vie, et c'est bien là que doivent être trouvées les vraies réponses pénales efficaces. Nous y reviendrons.

2. *Autre limite, celle tenant à l'absence de prise en compte du contexte dans lequel ces réformes doivent intervenir* :

à ce sujet il faut sans doute faire un peu d'histoire et réaliser à quel point nous sommes aujourd'hui dans une situation économique, morale, politique particulière pour définir des stratégies opérationnelles. Nous sommes en 2013. Ce qui est proposé – et les **principes d'action** proposés au même moment par le jury de conférence de consensus renforcent cette analyse : c'est à un

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

renversement complet de tendance de la politique pénale conduite depuis plus de dix ans qu'il faut procéder. Il nous faut maintenant :

- revenir au principe de l'individualisation des peines et abandonner les mécanismes automatiques aveugles qui les alourdissent;
- cesser de faire de la dangerosité l'alpha et l'oméga du quantum de la peine et identifier les *besoins* de chaque délinquant, et pas seulement ses *risques* de récidive ;
- penser la peine comme un contenu à adapter à chaque délinquant d'abord au moment de son prononcé, ensuite lors de sa mise en œuvre, en fonction de son évolution.

A cet égard, le débat sur le rapport Raimbourg qui a eu lieu le 19 mars 2013 à l'Assemblée Nationale atteste de la profondeur du blocage des politiques concernant ces questions. Il faudra pourtant en sortir et par le haut avec un vrai débat public : il ne semble pas, par exemple, que l'on puisse aujourd'hui justifier le déplacement du contentieux de la délinquance routière vers des procédures administratives au seul motif de donner au juge correctionnel plus de temps pour d'autres contentieux : un travail plus approfondi sur l'analyse des effets des politiques conduites depuis une vingtaine d'années dans ce domaine – c'est une des rares politiques publiques conduite sans grande rupture entre les majorités politiques au pouvoir, et qui a fait l'objet de plusieurs évaluations – serait bienvenu.

De même, si la question du *sens de la peine* restera toujours « ouverte », elle est régie par le code pénal avec l'article 132-24¹³ : ce n'est pas parce que durant ces dix dernières années l'accent a été exclusivement porté sur l'effet *dissuasif* de la peine qu'il faut maintenant le négliger et remettre en cause les équilibres et la cohérence des incriminations du code pénal au seul regard d'impératifs de gestion.

Mme Annie Devos¹⁴ parle de *vision stratégique* ayant présidé à la réforme des structures judiciaires et pénitentiaires belges après l'affaire Dutroux. Nous n'en sommes pas encore là dans le débat public en France.

Revenons en arrière pour comprendre comment au cours des dernières décennies de grandes réformes ont pu aboutir sur le champ pénal et pénitentiaire : les réformes du code pénal et du code de procédure pénale à partir de 1981, et surtout de 1983, se sont situées dans un contexte politique de rénovation complète et de restructuration de l'Etat mais aussi de « **valorisation** » **de la Justice et de son indépendance, mais aussi sur un fond « culturel » appelant au développement des droits des personnes, des justiciables** et des

¹³ « La nature, le quantum et le régime des peines prononcées sont fixés de manière à concilier la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de favoriser l'insertion ou la réinsertion du condamné et de prévenir la commission de nouvelles infractions ».

¹⁴ Directrice générale des « maisons de Justice » qui, en Belgique correspondent à l'ensemble des services de notre « milieu ouvert » mais assurent également les prises en charge des victimes. Cf. sa contribution « La guidance sociale des condamnés pour éviter la récidive : l'approche des Maisons de Justice en Belgique » sur le site de la conférence de consensus du Ministère de la Justice et son intervention au Colloque de l'AFC sur notre site.

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

administrés. Etaient mises en place, dans le même mouvement de fond, la commission de révision du code pénal, la suppression de la peine de mort et création de la peine de travail d'intérêt général à l'unanimité du Parlement, la décentralisation puis la déconcentration des services de l'Etat.

Quelle analyse faire en 2013 de la situation au-delà de la référence globale à « la crise » ? Ce qui est apparu en filigrane au cours de notre colloque de fin 2012 sur « Crise, Pénal et Criminologie » c'est que le pénal traverse une crise profonde : ce serait une grave erreur d'opérer des réformes parcellaires pour répondre à des objectifs quantitatifs ou de gestion sans les situer dans un mouvement de fond sur la qualité de la justice pénale attendue.

3. Dernière limite : celle tenant aux questions de fond
sur lesquelles le rapport fait en partie l'impasse :

a. Les carences en matière de culture criminologique en France : Il faudra en comprendre les causes et corriger cette spécificité française pour faire en sorte que l'Université et la Recherche se mobilisent sur ces questions pénales en dépassant ou en contournant le principe posé qui voudrait que la criminologie ne soit pas une discipline en soi. Peut-être faudra-t-il aussi aller un jour jusqu'à remettre en question le fait qu'aux yeux de l'Université française, le droit pénal fait partie du droit privé ?

b. Des pratiques nouvelles ont été définies et mises en œuvre dans de nombreuses juridictions avec les services pénitentiaires de leur circonscriptions qui ne sont ni recensées, ni évaluées, ni valorisées : comme si ne comptait que ce qui se fait à partir des administrations centrales.

c. Autre question « lourde » : en quoi consiste la prise en charge d'un prévenu ou d'un condamné ? Qui fait quoi entre les CPIP et les travailleurs sociaux « de droit commun » ? Comment s'organise le partenariat avec ces services sociaux ? Qu'est-ce qui fait la spécificité du travail social au pénal ? Qu'est-ce que la criminologie peut apporter à « l'intelligence du crime » et à la prévention de la récidive ? Des conceptions apparemment très opposées coexistent dans le corps des professionnels de l'administration pénitentiaire, qui ne pourront être dépassées qu'à partir d'un travail de fond, en particulier sur ce qui a été une des grandes mutations de l'administration pénitentiaire ans les années 80 et 90 : son décloisonnement. Alors que ce décloisonnement est à poursuivre, il faut en confronter les fondements politiques avec la nécessité de travailler sur un volet de la criminologie négligé : tout ce qui concerne le passage à l'acte : invoquer les travaux sur la désistance est une des pistes reprise dans le rapport, mais le sujet est beaucoup plus complexe.

Ces questions ont donné lieu, à plus ou moins bas bruit, à des mutations profondes des cultures professionnelles des agents et aussi des juges, mais trop rapidement. Elles sont au cœur du sujet : le rapport Raimbourg le rappelle : ce sont de bonnes prises en charge répondant aux vrais besoins d'insertion des délinquants qui raccourciront et préviendront les retours en prison. Mais elles appellent un travail en profondeur qui prendra du temps, sans pour autant bloquer la machine : tout le monde a intérêt à ce qu'il soit mené.

POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

La réflexion sur les structures : la structuration des services « de milieu ouvert » au sein ou à côté de la direction de l'administration pénitentiaire doit être posée sans tabou : la solution sera celle de nature à garantir la meilleure préparation à la sortie de prison sans récidive : la structuration mise en place en Belgique¹⁵ peut nous aider y voir clair. Mesure-t-on par ailleurs la déperdition d'énergie et d'efficacité résultant de la coexistence de trois cartes différentes pour les structures relevant de la Place Vendôme : se chevauchent toujours une carte des juridictions, une autre des régions pénitentiaires et une troisième pour la protection judiciaire de la jeunesse, toutes les trois différentes. Est-ce de nature à faciliter la conduite de politiques concertées ?

Enfin, mais nous l'avons déjà évoqué, nous sortons d'une période de défiance et de contrôle formel – y compris pour des raisons budgétaires – qui épuisent les professionnels et les déresponsabilisent : n'est-il pas temps d'explorer délibérément les solutions déconcentrées permettant aux juridictions et aux services de définir, dans le cadre de la loi et d'orientations nationales, les politiques adaptées à leur territoire, de les doter des outils leur permettant de les évaluer, de les corriger, et d'en rendre compte à leurs administrés ?

Ces « limites » ne remettent pas en cause la pertinence des analyses et des propositions du rapport : elles sont au contraire énoncées ici pour contribuer à rendre possible leur mise en œuvre.

Nous disposons maintenant, avec les conclusions du jury de la conférence de consensus sur les principes d'action à mettre en œuvre et avec les recommandations de ce rapport parlementaire d'un socle à partir duquel nous pouvons, après 10 ans de fuite en avant et de recul sur les grands principes de droit, redéfinir une architecture des institutions pénales efficace et juste.

Mais cela prendra du temps et ne pourra se construire qu'avec les professionnels concernés et à qui il faut maintenant donner l'occasion, sur les terrains, de contribuer à la définition des méthodes de nature à y parvenir.

¹⁵ Cf note 13.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Avant propos</i> par Christine LAZERGES.....	3
---	---

I. PRINCIPES ET PROBLÈMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

<i>Dehors... La prison dans la tête. Quelques réflexions à propos des peines de milieu ouvert</i> par Pierrette PONCELA.....	9
<i>Le coût des prisons (à qui profite le crime ?)</i> par Bruno DEFFAINS et Jean-Paul JEAN	25
<i>La probation en quête d'approbation : du consensus politique à l'aveuglement positiviste</i> par Xavier DE LARMINAT	45
<i>La double motivation de l'article 132-24 du code pénal, outil de limitation du recours judiciaire à la peine d'emprisonnement ferme : de l'illusion à la désillusion...</i> par Anne PONSEILLE	61
<i>La politique pénale du Conseil de l'Europe. De la prison en première ligne à la prison comme alternative de dernier recours aux sanctions et mesures appliquées dans la communauté</i> par Pierre-Victor TOURNIER.....	91

II. POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUÉE

<i>La surveillance électronique des justiciables : légitimité publique et livraison privée ?</i> par Dan KAMINSKI	107
<i>L'accompagnement renforcé de certains condamnés aux TGI de Cambrai et de Beauvais. Un exemple de projet de lutte contre la récidive</i> par Jean-Philippe VINCENTINI et Ingrid DERVEAUX	133
<i>Le projet Kairos sur le campus de l'Université de Nanterre</i> par Jean-Luc GUINOT	145
<i>A propos du rapport de Dominique Raimbourg : « penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale » publié en janvier 2013</i> par Alain BLANC	153
<i>Table ronde, « Le « Punir dehors » et les partenariats de la justice »</i>	163

TABLE DES MATIÈRES

III. POLITIQUE CRIMINELLE COMPARÉE

<i>Punir « dehors » en Italie</i> par Teresa TRAVAGLIA CICIRELLO.....	201
<i>Il était une fois la libération conditionnelle et le parquet...</i> <i>Une histoire belge pas très drôle</i> par Thibault SLINGENEYER	221
<i>Quel avenir pour les mesures alternatives à l'incarcération dans la démarche politico-criminelle péruvienne ?</i> par Lucia NUÑOVERO CISNEROS	243
<i>L'injonction pénale en droit chinois</i> par Ping CHEN.....	251
<i>Punir dehors par les mesures traditionnelles.</i> <i>Nouvelle loi au Japon entre le contrôle exclusif et l'aide inclusive</i> par Kazumasa AKAIKE.....	259

IV. VARIA

<i>Soigner et surveiller en unités d'hospitalisation spécialement aménagées (UHSA)</i> par Alexandre LITZLER	279
---	-----

V. BIBLIOGRAPHIE

<i>Longues peines : le pari de la réinsertion</i> , Ph. Laflaquière, par Anne PONSEILLE	299
<i>Bois, fers et papiers de justice : histoire matérielle du droit de punir</i> , M. Porret, V. Fontana et L. Maugé (dir.), par Jean-Paul JEAN.....	301
<i>Mal faire, dire vrai. Fonction de l'aveu en justice</i> (Cours de Louvain, 1981), M. Foucault, par Guy CASADAMONT	303
<i>La justice française contre ETA</i> , S. Vuelta Simon et P. Ollivier-Maurel, par Olivier CAHN	311
<i>Nous... la cité. « On est partis de rien et on a fait un livre »</i> , R. Ben Bella, S. Erambert, R. Lakhechene, A. Philibert et J. Ponthus, par Pierrette PONCELA.....	317
<i>La mort comme peine</i> , I. Mereu, par Denis SALAS	319
<i>La récidive entre consensus et dissensus</i> , par Alexandre LITZLER et Marc-Antoine JULIEN.....	323