

LES ALTERNATIVES À LA PRISON

En tentant de dresser un état des lieux dans le domaine des alternatives à la prison, nous sommes au cœur de l'incohérence générale de la politique pénale dénoncée sans ambiguïté par la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans un rapport de 2007 – qui n'a pas pris une ride: « Les variations des textes et des discours ne permettent pas de dégager une politique pénale stable et lisible, en premier lieu pour les magistrats, auxquels il est fait grief, un jour d'utiliser la détention de façon abusive, et le lendemain d'incarcérer trop peu ¹. » Une politique acharnée de lutte contre la récidive fondée essentiellement sur l'enfermement aboutit au prononcé de peines très lourdes, dans un climat déjà extrêmement répressif, marqué par la multiplication de lois pénales toujours plus sévères. Le nombre de personnes incarcérées passe ainsi de 47 837 au 1^{er} janvier 2001 à 61 656 au 1^{er} juin 2010. L'horizon de 80 000 détenus apparaît officiellement à l'horizon de l'administration pénitentiaire pour 2017.

15

Pour éviter ce désastre, il n'est d'autre solution que d'aller à marche forcée vers une extension des alternatives à l'emprisonnement (au moment du prononcé du jugement) et des aménagements de peine (par le juge de l'application des peines, le JAP, lorsque la décision d'emprisonnement a déjà été prise).

Dans cette justice à hue et à dia, les alternatives à la prison retrouvent soudain des vertus qu'on croyait oubliées, qu'on ne célébrait plus que dans les colloques, ou qu'on invoquait régulièrement dans les recommandations internationales.

Depuis vingt ans, les institutions européennes multipliaient les incitations. Dans une recommandation du 19 octobre 1992, le Comité des

1. Rapport à la CNDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol. 2, *Les Alternatives à la détention*, 2007.

ministres du Conseil de l'Europe proposait le recours à des alternatives à la détention qui présentent « une réelle utilité, aussi bien pour le délinquant que pour la communauté, puisque le délinquant est à même de continuer à exercer ses choix et à assumer ses responsabilités sociales² ». Le Parlement européen, dans une résolution du 17 décembre 1998, se déclarait « favorable à l'extension, dans les différents systèmes, des mesures alternatives à la prison et des peines de substitution comme moyens souples d'assurer l'exécution des peines³ ». Le 30 septembre 1999, le Conseil de l'Europe, dans une nouvelle recommandation « sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale », incitait « les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible » aux sanctions et mesures appliquées dans la Communauté.

16 Les dernières années sont donc marquées par une alternance, voire un chevauchement de règles d'inspirations contradictoires. La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la Justice aux évolutions de la criminalité avait consacré tout un chapitre aux peines alternatives et aux aménagements de peine, augmentant les pouvoirs du juge de l'application des peines et les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). L'année suivante, la loi du 12 décembre 2005 facilitait l'incarcération des récidivistes et restreignait, pour eux, le recours à l'une des meilleures alternatives à l'emprisonnement, le sursis avec mise à l'épreuve. Le 27 avril 2006, une circulaire du ministre de la Justice incitait les magistrats à recourir davantage aux mesures alternatives, y compris dans le cadre des comparutions immédiates⁴. L'année suivante, la loi du 10 août 2007 créait les peines planchers pour les récidivistes, incitant à des enfermements de très longue durée et limitant pour eux les aménagements de peine.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est le symbole de ces contradictions. Elle a créé dans le code pénal un superbe article prévoyant qu'une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée « qu'en dernier recours ». Tout est là. Il faut d'abord chercher, nous dit désormais le code, si une autre sanction – une peine alternative donc – n'est pas plus adéquate. Parfait. Et si jamais la prison est choisie, cette peine doit faire l'objet d'un aménagement « si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle ». Il suffit

2. Recommandation R (92) 16 du Comité des ministres aux États membres relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté adoptée le 19 octobre 1992.

3. *JOCE*, 17 décembre 1998.

4. Circulaire CRIM 06-09 / E3-27.

donc de le vouloir. Mais tous ces beaux principes sont contredits par les premiers mots du texte : ces principes ne valent « qu'en dehors des condamnations en récidive légale ».

L'ALTERNATIVE LORS DU JUGEMENT

Les données préalables du choix

Le préalable du jugement est capital. Une personne qui arrive entre deux gendarmes à l'audience dans le cadre d'une comparution immédiate à l'issue d'une garde à vue a beaucoup plus de chances d'être incarcérée que si elle comparait libre. De la même façon une personne qui a fait l'objet d'une détention provisoire sera bien plus souvent l'objet d'une peine d'enfermement que si elle comparait libre. Raisonner sur la prison et ses alternatives en oubliant cette donnée première serait absurde. Le choix entre l'emprisonnement et une sanction alternative est, dans une large mesure, conditionné par les mesures qui ont précédé ce choix. La fréquence encore élevée du maintien en détention provisoire (15 942 détenus provisoires au 1^{er} juin 2010), mais surtout l'explosion du nombre de gardes à vue depuis 2002 sont donc directement liées à la problématique de l'emprisonnement. Ce que l'on appelle de façon impropre et tendancieuse « la chaîne pénale » est en tout cas une réalité objective : trop de gardes à vue, trop de détentions provisoires appellent trop d'emprisonnements et moins d'alternatives à la prison.

17

La Commission nationale consultative des droits de l'homme avait, à juste titre, évoqué la procédure de comparution immédiate et son extension comme des « facteurs défavorables » aux peines alternatives. Cette procédure rapide, si ce n'est expéditive, permet d'afficher une « réponse » facile à des problèmes de délinquance très préoccupants mais qui nécessiteraient des investigations autrement plus approfondies et surtout davantage de temps judiciaire. Mais le « traitement en temps réel » (TTR) est – pour l'instant, en tout cas depuis une vingtaine d'années – un dogme absolu devant lequel plient tous les principes : celui d'une défense décente ; celui de l'individualisation de la peine ; celui du respect des droits des victimes, trop souvent absentes dans ces procédures trop rapides pour elles. Justifié par des pétitions de principe, le TTR n'a en rien démontré son efficacité dans la lutte contre la délinquance et encore moins contre la récidive, mais il reste appliqué avec obstination.

La comparution immédiate est ainsi devenue une des principales sources d'entrée en prison. En 2005, le nombre d'incarcérations ordonnées dans ce cadre avait dépassé le nombre de celles ordonnées dans celui des

procédures d'instruction (29 500 contre 28 400 cette année-là). Toutes les recherches menées sur la procédure de comparution immédiate, tant au niveau national que local (notamment les remarquables travaux du Conseil lyonnais pour le respect des droits ⁵) aboutissent aux mêmes conclusions : le mandat de dépôt en est l'aboutissement ordinaire. Les peines alternatives ne sont pas absentes mais prononcées dans des proportions bien moindres que dans les autres types de procédures.

Le choix réel

18 À lire le chapitre consacré aux peines correctionnelles dans le code pénal français ⁶, on pourrait avoir l'impression que le juge dispose d'une palette de sanctions impressionnante dont on nous dit, article après article, qu'elles peuvent être prononcées « à la place de la peine d'emprisonnement ». Dans la réalité, la plupart de ces peines ne sont pas des alternatives. Elles sont prononcées lorsque le juge a déjà exclu de son raisonnement la prison et qu'il cherche à adapter au mieux une sanction qui interviendra de toute façon « en milieu libre ». Jours-amende, stages de citoyenneté, sanctions-réparations..., toutes ces mesures s'ajoutent à la panoplie des peines mais ne remplacent que très rarement la prison. Seules celles qui interviennent lorsque le risque d'emprisonnement est élevé sont de véritables alternatives. C'est donc la pratique qui nous permet de désigner les vraies alternatives, au moins autant que les textes.

Dans cette perspective seront retenus comme peines alternatives le travail d'intérêt général et le sursis avec mise à l'épreuve, mais aussi d'autres mesures que l'on considère comme de simples « aménagements de peine » et qui sont généralement des prérogatives du juge de l'application des peines. En effet, des mesures telles que le placement sous surveillance électronique, la semi-liberté, le placement extérieur sont des peines à part entière bien plus que de simples aménagements, même si elles n'évitent pas toujours totalement la prison. La formalité préalable de l'écrou n'est certes pas symbolique, le retour chaque soir ou chaque week-end n'est pas une formalité, mais nous sommes, le plus souvent, davantage du côté de la liberté que de la prison. Ces mesures ont une

5. Le Conseil lyonnais pour le respect des droits est une commission extra-municipale créée en 1989 et officialisée par le conseil municipal de Lyon en 2001. Présidé par le maire, composé d'élus et d'associations, il mène de multiples travaux sur le handicap, la prison ou le suicide par exemple. Il s'intéresse aussi à la justice de comparution immédiate au tribunal de Lyon et a déjà publié en février 2008 et novembre 2009 deux rapports appuyés sur des études de terrain minutieuses. Voir www.respect-des-droits.org.

6. Sous-section englobant les articles 131-3 à 131-9.

forte spécificité qui les différencient de l'emprisonnement pur et simple et devraient les conduire, un jour prochain, à être perçues comme des peines à part entière et non comme un ersatz de l'incarcération. Le simple fait qu'elles puissent être ordonnées d'emblée par la juridiction de jugement les classent de fait parmi les peines. Les conditions d'octroi ont été largement facilitées par la loi pénitentiaire de 2009. En fait, la seule limite sérieuse à leur prononcé est qu'elles s'inscrivent en accompagnement d'une peine d'emprisonnement qui ne doit pas dépasser deux ans. Le juge par exemple doit d'abord énoncer qu'il prononce une peine d'un an d'emprisonnement puis préciser qu'elle s'exécutera sous le régime du placement sous bracelet électronique. Mais il faut savoir que les peines de deux ans maximum représentent l'immense majorité des peines d'emprisonnement : plus de 90 % d'entre elles. En effet, les tribunaux restent attachés aux courtes peines de prison : celles de moins d'un an représentent encore plus de 80 % des peines d'emprisonnement.

19

Le travail d'intérêt général

Le travail d'intérêt général (TIG) est certainement la sanction la plus intelligente qui soit. Mais c'est, hélas, une des moins utilisées. Le TIG peut être prononcé par le tribunal correctionnel (environ 25 000 par an), le tribunal de police (une centaine par an) ou le tribunal pour enfants pour un mineur de 16 à 18 ans (environ 3 000 par an). Son but est d'imposer au condamné un travail d'intérêt général non rémunéré pendant une durée fixée par le juge (actuellement, entre 20 et 210 heures pour un délit, entre 20 et 120 heures pour une contravention). Cette institution exige donc au préalable l'existence de postes de travail. Or, en France, il est plus difficile de trouver ces postes que de créer des places de prison. Dans le ressort du tribunal de Paris, par exemple, il n'existe que 150 postes de TIG. Toute la difficulté du TIG est là : dans une mobilisation très insuffisante de l'appareil d'État pour créer ces postes alors que, dans le même temps, les plans de construction de prisons se succèdent et font la fierté des politiques.

C'est pourquoi le TIG est depuis sa création une peine marginale dont le nombre total atteint péniblement les 25 000 par an, soit environ 6 % des peines prononcées. Cette peine a pourtant été créée il y a vingt-sept ans, en 1983. Deux sortes de TIG peuvent être prononcés. Le plus fréquent est le TIG prononcé à titre de peine principale, mais il peut être aussi adossé à une peine d'emprisonnement avec sursis.

*TIG prononcés par les tribunaux correctionnels
et les tribunaux pour enfants et exécutés*

	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Sursis TIG							
prononcés	11 615	11 664	10 190	8 917	9 999	9 696	8 854
TIG prononcés	11 580	11 274	10 200	8 350	10 396	14 519	15 667
Total	23 195	22 938	20 390	17 267	20 395	24 215	24 521
TIG en cours							
au 1 ^{er} janv.	20 903	23 763	24 962	23 488	18 045	23 938	
TIG mineurs							
prononcés				854	1 586	2 976	

SOURCE. *Annuaire statistique de la justice*, ministère de la Justice.

20

Le TIG est exécuté au sein d'une association, d'une collectivité publique (État, région, département, commune), d'un établissement public (hôpital, établissement scolaire...) ou d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public. Il ne peut être prononcé qu'en présence du condamné et avec son accord exprès. La décision fixe la durée dans laquelle doit être exécutée cette peine. Le TIG peut se cumuler avec un travail salarié mais dans la limite de 12 heures par semaine. Le JAP (juge de l'application des peines) est chargé du suivi de la mesure et le SPIP est le relais entre le service prenant en charge le TIG et la justice. En cas d'inexécution, la sanction diffère selon le type de TIG. S'il a été prononcé à titre de peine principale, l'inexécution constitue un délit autonome puni d'une peine de deux années d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende. La loi prévoit toutefois que, au moment du prononcé du TIG, la juridiction de jugement peut déjà fixer – dans certaines limites – la sanction d'emprisonnement ou d'amende encourue en cas de non-exécution. Dans ce cas, le juge de l'application des peines peut lui-même prononcer cette sanction, avec la possibilité de l'atténuer. Si le TIG a été prononcé en accompagnement d'une peine d'emprisonnement avec sursis, il appartient au JAP de sanctionner l'inexécution en révoquant partiellement ou totalement le sursis.

Les avantages du TIG sont évidents. Comme toutes les sanctions alternatives, elle évite la désocialisation, mais elle a en plus un pouvoir d'insertion important. Elle permet à beaucoup de « tigestes » de renouer avec le milieu du travail et peut les rapprocher d'activités professionnelles où ils se maintiendront. Le TIG est aussi un moyen d'impliquer la société civile dans la justice pénale, notamment le monde associatif. Le travail de réinsertion n'est plus simplement l'affaire de quelques

professionnels. Le TIG rapproche le condamné de la société mais aussi la société du condamné.

Il a néanmoins des limites. D'abord celles liées à la nature même de la sanction : il faut que le condamné soit en état de travailler et qu'il présente un minimum de stabilité. Il faut aussi que le tribunal dispose d'une palette de postes suffisamment nombreuse et variée.

Contrairement au discours officiel, on ne constate aujourd'hui aucun engouement pour le TIG. L'utilisation de cette mesure est restée relativement stable depuis quinze ans. L'enthousiasme du début s'est émoussé. On assiste, de l'avis des praticiens, à une fonctionnarisation du TIG. Là aussi, le suivi et l'accompagnement de la mesure pâtissent du surcroît d'activité des SPIP.

Le sursis avec mise à l'épreuve (ou sursis probatoire)

Le sursis avec mise à l'épreuve (SME) est – en chiffre – la principale mesure alternative. Il a plus d'un demi-siècle d'existence puisque sa création date du code de procédure pénale de 1958. Le SME est, à la base, une peine d'emprisonnement avec sursis. La durée de cet emprisonnement avec sursis peut aller jusqu'à cinq ans (et même dix pour les récidivistes). Il est assorti d'un délai d'épreuve qui varie de un à trois ans (mais qui peut être porté à cinq, voire à sept ans en cas de seconde récidive). La peine de base est donc un emprisonnement avec sursis, mais elle peut être ce qu'on appelle une « peine mixte ». Par exemple deux ans d'emprisonnement dont un avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve ; dans ce cas le condamné purge d'abord la partie ferme (à moins qu'elle ne soit aménagée), puis il est soumis à la mise à l'épreuve. Les sursis probatoires mixtes sont deux fois moins nombreux que les sursis probatoires « purs ». Les chiffres de la dernière année statistiquement connue, celle de 2008, figurent dans le tableau ci-après.

La mise à l'épreuve consiste en une série d'obligations dont certaines sont imposées par la loi, d'autres choisies, selon l'espèce, par le juge. Les premières constituent le suivi minimum : le probationnaire doit répondre aux convocations, renseigner le conseiller d'insertion et de probation sur ses activités, son domicile et le respect des mesures particulières... Les autres obligations – au nombre total de 19, aujourd'hui – sont choisies par le tribunal ou le juge de l'application des peines. Elles vont de l'obligation de soins à l'indemnisation de la victime en passant par l'accomplissement d'un stage de citoyenneté ou la sensibilisation à la sécurité routière. Il peut aussi s'agir d'interdictions : celle de rencontrer quelqu'un, de pratiquer telle profession, d'aller dans tel endroit...

Sursis avec mise à l'épreuve prononcés en 2008

	Total	Cours d'assises majeurs	Cours d'appel majeurs	Tribunal correctionnel	Cours d'assises mineurs	Cour d'appel mineurs	Tribunal pour enfants
Sursis probatoire mixte	26 991	243	2 407	22 729	126	85	1 401
Sursis probatoire							
Total	57 645	70	2 388	50 075	38	114	4 960

SOURCE. Les condamnations en 2008, casier judiciaire national, ministère de la Justice.

22

Jusqu'en 2005, cette peine alternative pouvait être décidée sans restriction par les tribunaux. La loi du 12 décembre 2005 en a limité le domaine en l'excluant là où pourtant elle est le plus utile, en matière de récidive, au motif que la succession de ces peines décrédibilisait l'institution et contribuait à un sentiment d'impunité. Lorsqu'une personne se trouve en état de récidive, elle ne peut donc plus bénéficier que de deux sursis avec mise à l'épreuve. Et même pour certaines infractions une seule mise à l'épreuve est possible (crime, violences volontaires, agression ou atteinte sexuelle, délit avec circonstances aggravantes de violence).

Le sursis avec mise à l'épreuve se heurte à une difficulté majeure : l'absence de moyens. Au 1^{er} janvier 2010 on comptait, en France, 103 SPIP et 203 antennes employant 3 029 personnels d'insertion et de probation. Ceux-ci suivaient 168 671 personnes et 186 600 mesures (sans compter les 61 000 détenus). 75,6 % de ces mesures, soit 141 069, sont des mises à l'épreuve. Comment peut-on imaginer qu'elles puissent être suivies réellement ? Dans la réalité, elles ne le sont qu'en partie. Pis, elles ne sont souvent exécutées qu'avec un retard considérable – malgré quelques améliorations législatives –, ce qui amenuise d'autant la durée réelle du suivi. Les sursis avec mise à l'épreuve sont précisément les mesures sur lesquelles les SPIP jouent pour tenter de maîtriser leurs flux. Des peines alternatives sont ainsi gelées ou font l'objet de ce que l'on appelle pudiquement un « suivi administratif ». À Paris, par exemple, en 2010, un millier de sursis avec mise à l'épreuve dorment dans un tiroir.

Les sursis avec mises à l'épreuve sont en augmentation constante depuis 2003 (105 247 mesures cette année-là, soit près de 35 000 en moins qu'aujourd'hui). La loi du 12 décembre 2005 n'a pas ralenti ce

mouvement, elle l'a au contraire aggravé. En effet, les tribunaux ont prononcé des peines planchers dont le quantum est extrêmement élevé (de un à quatre ans), mais ils ont, lorsque c'était encore possible, assorti ces peines d'une large, voire très large part de sursis avec mise à l'épreuve. Les JAP et les SPIP voient donc affluer aujourd'hui des mises à l'épreuve particulièrement difficiles à gérer et dont la révocation pourrait avoir des conséquences très lourdes.

Le placement sous surveillance électronique, la semi-liberté et le placement extérieur

Ces mesures sont considérées, dans la loi, comme autant de modalités d'exécution des peines d'emprisonnement. Il s'agit, selon nous, de peines autonomes qui ne veulent pas dire leur nom. La loi pénitentiaire de 2009 a défini les conditions dans lesquelles elles pourront être prononcées et les a sensiblement élargies. Il faut que le condamné justifie de l'exercice d'une activité professionnelle ou d'un stage, d'un enseignement, d'une formation professionnelle, voire d'une recherche d'emploi « assidue », de la participation essentielle à sa vie de famille, d'un suivi médical ou même d'une « implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive ». Selon l'interprétation qu'en donne la Chancellerie elle-même, la recherche d'un emploi en partenariat avec le Pôle emploi ou encore le travail en intérim répondent à ce dernier critère. La porte est ainsi largement ouverte à ces mesures.

23

Le placement sous surveillance électronique (PSE)

Le principe de cette peine est que le condamné est astreint à rester chez lui (ou chez une personne qui l'héberge) pendant certaines heures fixées par le juge, par exemple de 20 heures à 8 heures. Les plages de liberté correspondent à une activité professionnelle, des soins, un enseignement, une recherche d'emploi... Le condamné porte à la cheville ou au poignet un bracelet qui le relie à un système de surveillance géré par l'administration pénitentiaire. Ce bracelet émet des ondes vers un boîtier branché sur la prise de courant et sur la ligne téléphonique. Si la personne sort de chez elle pendant les heures contraintes, une alarme se déclenche à distance au centre de surveillance, le boîtier ne recevant plus les ondes du bracelet. Le surveillant, après vérification, avertit le magistrat qui suit la mesure.

Le PSE a été créé par une loi du 19 décembre 1997 et a connu une mise en œuvre assez lente. C'est à partir de l'année 2007 qu'il connaît

un essor important, le ministère de la Justice le considérant comme une pièce maîtresse de sa politique pénale. Ces derniers temps, 5 000 à 6 000 mesures sont prononcées chaque année (5 578 en 2009). Le nombre de mesures en cours ne cesse d'augmenter. Le budget de 2010 prévoit le financement de plus de 7 000 bracelets électroniques dans l'année.

Évolution du nombre de condamnés placés sous surveillance électronique

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PSE										
en cours	12	23	90	304	709	871	1 648	2 506	3 431	4 489
au 1 ^{er} janv.										

SOURCE. Ministère de la Justice, chiffres fournis au rapporteur spécial du Sénat sur le budget 2010.

24

Le PSE n'est pas une peine anodine, loin de là. La contrainte qu'elle exerce sur le condamné est extrêmement forte. On parle à son sujet de « prison à domicile » et il ne s'agit pas d'une image. La personne absorbe en quelque sorte la prison, elle l'intègre à son quotidien. Le PSE exige des conditions particulières : un domicile, certes, une ligne téléphonique dont les factures soient payées, un minimum de ressources (car le coût de la mesure, à la charge du condamné, n'est pas négligeable). Mais il faut aussi un certain équilibre personnel pour pouvoir se plier à une contrainte quotidienne et intérioriser des règles que la prison ordinaire impose sans discussion. C'est pourquoi la décision de PSE doit être entourée de fortes précautions et d'une information précise du condamné. La mesure ne peut de toute façon être ordonnée qu'avec l'accord du prévenu, lequel a préalablement été informé qu'il peut demander à être assisté par son avocat.

La semi-liberté

La semi-liberté est pour l'instant décidée avec beaucoup de parcimonie par les tribunaux. Ce sont surtout les juges d'application des peines qui l'ordonnent. Les chiffres disponibles⁷ indiquent toutefois une augmentation des mesures décidées par les juridictions de jugement. Les semi-libertés ainsi décidées passent de 157 en 2003 à 845 en 2005. Les JAP, eux, ordonnent six à sept fois plus de semi-libertés (près de 6 000 en moyenne à la même époque). Les modalités de cette mesure sont en

7. Chiffres de l'*Annuaire statistique de la justice*, 2008.

toute hypothèse décidées par le JAP. La semi-liberté permet d'exercer ses activités à l'extérieur. Plus de 90 % de ces mesures sont motivées par l'exécution d'un travail ou d'un stage. Le condamné revient chaque soir et chaque week-end en détention. Les semi-libres purgent leurs peines dans des centres ou des quartiers de semi-liberté au sein d'établissements pénitentiaires traditionnels. Une des raisons du faible nombre de ces mesures tient tout simplement à la très faible capacité d'accueil des centres ou quartiers d'accueil, dont le taux d'occupation est très variable, et à leur mauvaise répartition sur le territoire national. Au 1^{er} janvier 2010, il n'existait que 12 centres de semi-liberté et 4 quartiers de semi-liberté. Au 1^{er} juin 2010, 1 848 personnes bénéficiaient d'une mesure de semi-liberté (1 696 au 1^{er} juin 2009).

Le placement extérieur

25

Le placement à l'extérieur permet, en dehors de la prison, d'être employé à des travaux contrôlés par l'administration, de suivre un enseignement, un traitement médical ou de bénéficier d'un travail sans surveillance de l'administration. Le JAP est alors chargé d'en déterminer les conditions. La plupart des personnes placées sont hébergées en dehors des établissements pénitentiaires, par des associations ou bien par location d'appartement. Environ 40 % d'entre elles regagnent la prison chaque soir. Cette mesure, malgré son efficacité, est très peu employée, encore moins que la semi-liberté. Ainsi, au 1^{er} juin 2010, il n'y avait que 1 064 personnes bénéficiant d'une mesure de placement à l'extérieur (997 au 1^{er} juin 2009).

Les autres peines alternatives

Qualifiées de peines alternatives, d'autres mesures ne le sont en réalité que très peu. Le système des jours-amende a été créé par une loi du 10 juin 1983, les stages de citoyenneté par la loi du 9 mars 2004 et la sanction-réparation par la loi du 5 mars 2007. Le code pénal prévoit bien qu'ils peuvent remplacer l'emprisonnement, mais, dans la réalité, leur application n'a en rien modifié la jurisprudence répressive et le taux d'incarcération.

L'ALTERNATIVE RETARDÉE :

L'AMÉNAGEMENT DE PEINE

Le système pénal français est difficilement compréhensible. Il faut une bonne dose de culture juridique mais aussi politique pour comprendre pourquoi et comment une peine de prison ferme pouvant aller jusqu'à deux ans, prononcée un jour, peut, le lendemain, se transformer en travail

d'intérêt général ou en jours-amende. En une période où l'efficacité, la rentabilité et, plus généralement, les problèmes budgétaires sont les priorités, on peut se demander pourquoi mettre tant d'énergie à prononcer une sanction et à refaire le travail aussitôt après.

26 Le code pénal contient d'excellents principes, mais ils ne sont pas appliqués. La loi prévoit que le tribunal doit d'abord, pour les non-récidivistes, envisager les peines alternatives et, en dernier recours, l'emprisonnement. Elle prévoit aussi que les peines d'emprisonnement allant jusqu'à deux ans (un an pour les récidivistes) doivent, « si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle », faire l'objet de mesures d'aménagement que les tribunaux décident au moment même où ils prononcent leur sanction. Les juges correctionnels devraient donc être les principaux ordonnateurs de ces peines alternatives ou de ces aménagements de peine. Il n'en est rien, même s'il est encore trop tôt pour dresser un premier bilan de la loi pénitentiaire de 2009. Dans la réalité, les tribunaux correctionnels appliquent encore très peu de TIG. Seul le sursis avec mise à l'épreuve recueille leurs faveurs. Quant aux aménagements de peine *ab initio* ils sont rarissimes. C'est donc le JAP qui s'est en quelque sorte spécialisé dans cette tâche, à la demande et avec la complicité du législateur.

Le JAP peut ainsi aménager la quasi-totalité des peines égales ou inférieures à deux ans d'emprisonnement en accordant une semi-liberté, un placement à l'extérieur, un placement sous surveillance électronique, un fractionnement ou une suspension de peine ou une libération conditionnelle. La loi a aussi prévu des mécanismes de conversion qui permettent au JAP de transformer ces mêmes peines fermes en travaux d'intérêt général ou en jours-amende.

Cette répartition des tâches défie l'entendement. Elle permet aux tribunaux correctionnels, à la demande des procureurs de la République, de continuer à prononcer de courtes peines d'emprisonnement, délaissant peines alternatives et « aménagements », alors que ces courtes peines font l'unanimité contre elles car elles désocialisent profondément le condamné et ne permettent de mettre en place ni un suivi sérieux en détention ni une sortie intelligente. Elles entraînent un engorgement catastrophique pour les JAP et SPIP qui étaient déjà surchargés de travail. Elle pervertit surtout le fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Juger, c'est juger autant l'homme que l'acte. L'individualisation des peines n'est pas une lubie ou un rêve laxiste, c'est une exigence morale, juridique et politique. C'est la condition absolue de l'efficacité d'une peine et la règle première de la lutte contre la récidive. Or le système

que nous venons de décrire retarde volontairement cette individualisation. Tout le travail qui devrait être accompli en audience publique et préparé avant elle est transféré au JAP. On humanise plus tard. Presque honteusement, en dehors du regard du public. Presque par nécessité. Il faut donc inverser radicalement cette logique.

Les alternatives à la prison sont parmi les meilleures institutions de notre justice pénale. Mais elles sont aujourd'hui conçues et pratiquées dans le cadre d'une politique pénale incohérente. Il ne sera pas possible de leur donner leur véritable place sans s'attaquer à une réforme globale et en profondeur de cette politique.

– Si la récidive réclame des mesures spécifiques, elles sont aux antipodes de celles aujourd'hui mises en œuvre. Les récidivistes sont exclus ou éloignés des peines alternatives ou des aménagements de peine au profit de peines d'enfermement lourdes et injustes. Ils réclament au contraire un surcroît d'attention, de recherche, d'individualisation des sanctions et d'accompagnement qui n'exclut pas d'ailleurs, si nécessaire, davantage de sévérité, ce que la loi et les juges ont toujours pratiqué sans qu'il soit besoin de peines planchers.

27

– Les procédures de comparution immédiate doivent être totalement repensées et réduites à de justes proportions. Elles conduisent à un excès d'emprisonnement et réduisent le champ d'application réel des peines alternatives et des aménagements. Les infractions flagrantes ont, elles aussi, besoin d'un minimum de temps pour être jugées et sanctionnées avec dignité, humanité, sévérité, là encore, s'il le faut, mais en prenant le temps de savoir qui l'on juge et quel est le sens de la peine prononcée.

– Les tribunaux correctionnels doivent être davantage professionnalisés. Le choix de la sanction est un art. Il s'apprend. Le débat sur la peine doit être un débat à part entière et non un appendice du procès. Il doit s'appuyer sur des informations récentes et détaillées sur la personnalité des prévenus et les capacités des structures susceptibles de prendre en charge les peines alternatives et les aménagements. Il faut repenser le rôle des SPIP et faire remonter leur travail et leur expertise au moment du jugement.

– Le discours politique sur la prison et les alternatives doit changer. La prison ne doit plus être présentée, au gré des faits divers, comme la panacée et la réponse unique à tous les problèmes de délinquance. Il faut aussi avoir le courage de présenter les peines alternatives pour ce qu'elles sont : d'abord de véritables peines qui impliquent des contraintes fortes,

mais aussi des accompagnements vers une véritable réinsertion. Elles ne sont ni mesures de faveur ni signes de laxisme, mais la réponse la plus intelligente à la criminalité.

R É S U M É

Les alternatives à la prison ont fait l'objet de réformes législatives très nombreuses dans les quinze dernières années. Elles répondent à une nécessité d'efficacité de la sanction, mais aussi d'humanisation de la justice pénale. Elles correspondent également à une crise profonde de la prison. Ces alternatives peinent à s'inscrire dans la réalité judiciaire et sociale compte tenu de l'incohérence globale de la politique pénale. Elles ne pourront vraiment jouer leur rôle qu'une fois cette politique réformée en profondeur.