

Une réforme pénale hésitante

Le 9 octobre 2013, la garde des Sceaux a présenté en Conseil des ministres son projet de loi de réforme pénale. Réforme de rupture certes, si l'on considère la décennie écoulée, mais rupture timide à bien des égards, qui peine à affirmer des choix clairs, à rebours des options sécuritaires.

Groupe de travail LDH « Prisons - privations de liberté »

AU SOMMAIRE

► Justice Une réforme pénale hésitante

Groupe de travail LDH
« Prisons - privations de liberté »

10

► Egalité hommes/femmes Débat sur le genre... et les antigenre

Nicole Savy

14

► Laïcité « Pas de vide juridique dans le principe de laïcité »

Daniel Boitier et Alain Bondeelle

16

► Histoire Il y a soixante ans : la LDH face à l'antisémitisme à l'Est

Gilles Manceron

18

► Droits économiques et sociaux Retraites : a-t-on le choix ?

Gérard Aschieri

22

Le 9 octobre 2013, la garde des Sceaux a présenté en Conseil des ministres le projet de loi « relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines »⁽¹⁾. Son projet de loi, a-t-on envie d'écrire, tant l'isolement politique de la ministre est patent. Car enfin, qui entend-on pour soutenir et défendre ce projet, sur le terrain politique comme médiatique ?

Si l'affrontement « Justice-Intérieur » est un grand classique, la donne politique actuelle est singulière en ce que le projet de loi annoncé s'inscrit à la suite d'une longue phase politique de dix années qui a vu s'empiler les lois sécuritaires et liberticides⁽²⁾.

Le débat public s'est discrètement ouvert au début de l'été 2012, avec la présentation conjointe du bilan d'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁽³⁾, par les sénateurs Jean-René Lecerf (UMP) et Nicole Borvo Cohen-Sat (PCF). Fin juillet 2012 est lancée la Mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, présidée par le député Dominique Raimbourg (PS)⁽⁴⁾.

En parallèle de ces travaux parlementaires, les annonces médiatiques « chocs » de la garde des Sceaux animent le débat et pré-

parent la rentrée de septembre. Le 7 août 2012, dans un entretien au quotidien *Libération*, Christiane Taubira prend ses distances avec l'engagement de campagne de François Hollande de doubler le nombre de centres éducatifs fermés, et affirme la philosophie de sa politique pénale, créant le tollé. Interrogée sur le « *consensus sécuritaire imposé par le droite* », et qui trouve également un écho à gauche, elle répond : « *L'importance du sujet [...] m'impose non seulement de rompre ce consensus, mais de réussir à convaincre. La droite a fait croire à l'opinion publique qu'en enfermant de plus en plus, n'importe comment, on assurait sa sécurité. Or on met aussi des humains en péril. [...]* »

Quelques avancées significatives

La période voit les initiatives politiques et juridiques s'enchaîner : la ministre lance une grande consultation auprès d'experts et de professionnels, en parallèle d'une circulaire en septembre 2012⁽⁵⁾. Dans les mois qui suivent, les soixante-seize propositions du rapport Raimbourg sont rendues publiques, ainsi que les conclusions du rapport du jury de la Conférence de consensus « Pour une nouvelle politique publique de la prévention de la

récidive »⁽⁶⁾, elles-mêmes suivies d'un avis de la CNCDH⁽⁷⁾ sur la « prévention de la récidive ».

De ces travaux émergent nombre de propositions convergentes, pour beaucoup portées de longue date par la LDH. Elles n'en sont pas moins saluées par la presse comme audacieuses, voire hardies. En toute hypothèse, elles constituent objectivement une rupture avec le « tout-répressif » des dix dernières années. Ainsi, au printemps 2013, les pistes de travail dégagées laissent espérer sinon une réforme d'envergure, au moins des avancées significatives vers une politique pénale progressiste, davantage en résonnance avec les principes que nous défendons⁽⁸⁾.

Du projet de loi, on retiendra bien sûr l'abrogation des « peines planchers », qui s'inscrit dans la réaffirmation, salutaire, du principe d'individualisation des peines. Cette mesure prend également tout son sens avec la suppression de l'automaticité des révocations de sursis, et un effort pour aligner le régime des personnes condamnées en état de récidive sur celui mis en œuvre pour les primo-délinquants.

Autre innovation intéressante, l'apparition de l'ajournement du prononcé de la peine pour investigation sur la personnalité.



© CLAUDE TRUONG-NGOC

Cette mesure interroge d'abord sur les moyens alloués à sa mise en œuvre effective. Par ailleurs, lorsque les personnes concernées comparaissent libres, l'écueil de cette mesure, et non des moindres, est de prévoir leur placement sous contrôle judiciaire ou leur assignation à résidence sous surveillance électronique, voire leur placement en détention provisoire. Elles subiront donc le « choc carcéral », que la mesure d'investigation préconisée aurait probablement permis d'éviter...

Au plan des symboles, la « rétention de sûreté », qui entache notre système pénal, n'est pas abolie.

La contrainte pénale, mesure « phare »

La création de la « contrainte pénale »⁽⁹⁾, nouvelle peine sans référence directe à l'emprisonnement, est la mesure « phare » de la loi.

Cette nouvelle peine sera pos-

Interrogée sur le « consensus sécuritaire imposé par le droite », et qui trouve également un écho à gauche, C. Taubira répond : « L'importance du sujet [...] m'impose non seulement de rompre ce consensus, mais de réussir à convaincre. »

sible pour tout délit puni d'une peine n'excédant pas cinq ans d'emprisonnement, et lorsque « la personnalité de son auteur ou les circonstances de la commission des faits justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et renforcé [...] »⁽¹⁰⁾. Elle consistera « dans l'obligation, pour la personne condamnée, d'être soumise, pendant une durée comprise entre six mois et cinq ans et qui est fixée par la juridiction, à des mesures d'assistance, de contrôle, et de suivi adapté à sa personnalité et destinées à prévenir la récidive, en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société, tout en respectant certaines obligations ou interdictions justifiées par sa personnalité ou les circonstances de l'infraction »⁽¹¹⁾.

En cas de non-respect de ces obligations, ou de nouvelle condamnation, le juge de l'application des peines (Jap) peut renforcer, compléter le suivi mais surtout prononcer une peine d'empris-

(1) Projet de loi NOR : JUSX1322682L/Rose-1.

(2) Vingt-neuf lois pénales ont été votées en dix ans.

(3) Rapport d'information de Jean-René Lecerf et Nicole Borvo Cohen-Seat, fait au nom de la Commission des lois et de la Commission pour le contrôle de l'application des lois n° 629 (2011-2012), 4 juillet 2012.

(4) Rapport d'information n° 652, déposé le 23 janvier 2013, Assemblée nationale.

(5) Circulaire du 19 septembre 2012, Crim 2012-16/E-19.09.2012.

(6) La méthode originale de la Conférence de consensus n'a pas fait l'unanimité, et certains se sont inquiétés de travaux conduits à partir de l'audition d'experts au détriment des professionnels (communiqué UGSP-CGT du 19 février 2013), Conférence de dissensus sous l'égide de Pierrette Poncela et Bernard E. Harcourt.

(7) Commission nationale consultative des droits de l'Homme.

(8) Ils auguraient en principe aussi d'une mise à l'agenda parlementaire du projet de loi tant attendu car, faut-il le rappeler, en dépit du changement de majorité, la justice reste rendue en France sur la base d'un arsenal législatif désavoué par le candidat Hollande, alors dans l'opposition. Pourtant, en dépit de l'appel de nombre d'associations et organisations militantes (voir notamment la lettre ouverte du Collectif liberté, égalité, justice au Premier ministre, le 8 octobre 2013), à ne plus différer la réforme, il semble que celle-ci ne sera plus à l'ordre du jour avant la tenue des élections municipales de 2014; report que la garde des Sceaux elle-même qualifiait, en septembre 2013, de « faute éthique » (Le Monde, 1^{er} et 2 septembre 2013). On ne saurait dire moins...

(9) Terme finallement préféré à celui de « peine de probation ».

(10) Article 8 du projet de loi, futur article 131-8-1 du Code pénal.

(11) *Ibidem*.

(12) Futur article 713-47 du Code de procédure pénale, article 9 du projet de loi.

sonnement⁽¹²⁾. Aux yeux des praticiens, la plus-value de la nouvelle mesure, sa lisibilité par rapport au dispositif existant du sursis avec mise à l'épreuve, et son prononcé par les juridictions n'apparaissent pas évidents. Beaucoup s'inquiètent, de surcroît, du flou qui entoure la question des moyens alloués à cette mesure. Gare à l'effet boomerang d'une réforme, louable au plan des principes mais qui, mal ou insuffisamment appliquée, court vers un échec annoncé – et dont s'empareront ses nombreux détracteurs, tenant du « tout-carcéral ».

Le gouvernement n'a pas eu le courage politique d'affirmer avec force l'autonomie de cette nouvelle peine, en en faisant la sanction principale et exclusive pour certaines infractions, voire pour toute la catégorie des délits, l'enfermement pénitentiaire se retrouvant circonscrit aux crimes les plus graves.

Inquiétudes autour des « évaluations »

La tentation est forte par ailleurs, pour défendre le principe de cette nouvelle mesure, de soutenir que c'est une « vraie » peine, réellement contraignante et « punitive ». N'est-il pas préférable de vanter son efficacité et son utilité dans le processus de sortie de la délinquance, au-delà du débat, toujours vain, sur le degré de souffrance légitime à imposer à autrui ?

Concernant la mise en œuvre de cette « contrainte pénale », il est prévu une « évaluation » par le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (Spip), à l'issue de laquelle il définit des mesures de contrainte et l'intensité du suivi. La décision appartient au Jap, qui statue par voie d'ordonnance, susceptible d'appel⁽¹³⁾.

Compte tenu du caractère punitif de la contrainte pénale, il apparaît anormal qu'elle ne donne pas lieu à un débat contradictoire, dans un cadre juridictionnel et



© SARAH JOY

A la stupeur générale, le projet de loi de réforme pénale est en net recul sur les aménagements de peine ab initio.

(13) Sous dix jours de sa notification, devant le président de la Commission d'application des peines (futur article 713-42 du Code de procédure pénale, article 9 du projet de loi). L'intensité et le contenu du suivi peuvent être modulés, toujours par le Jap, en cours d'exécution après une nouvelle évaluation, qui doit intervenir au minimum une fois l'an.

donc public, de nature à permettre au condamné de présenter sa défense sur les mesures qui vont lui être infligées.

Enfin, la loi est beaucoup trop elliptique sur le contour, l'objet voire les outils de l'évaluation qu'elle prévoit. Comment cette évaluation va-t-elle se faire ? Avec quelle grille ? Qu'est-ce qui va être évalué ? La personne ? Son comportement « prévisible » ? Sur quelle assise « scientifique », quelle grille « prédictive » ? Est-il question d'évaluer la situation familiale, professionnelle, le niveau de scolarisation, l'environnement, les potentialités ou la « personnalité psychique », affective... ?

L'évaluation suppose nécessairement une distanciation par rapport au sujet évalué. N'y a-t-il pas des inquiétudes à nourrir de voir confier cette évaluation précisément aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (Cpip), placés de ce fait en porte-à-faux dans leurs missions d'ac-

compagnement socio-éducatif et d'aide à la réinsertion des publics sous main de justice ?

Tout cela reste en creux dans le projet de loi, alors que les réponses à ces questions présentent des enjeux politiques, philosophiques et techniques de taille.

A quand le nécessaire débat parlementaire ?

Concernant les aménagements de peines, les choix gouvernementaux manquent singulièrement d'ambition, et il est à craindre qu'on appelle à nouveau la surveillance électronique en renfort. Ainsi, alors que l'accord est unanime à proscrire les « sorties sèches », le projet ne prévoit pas une libération anticipée d'office comme mode normal d'exécution de la peine – contre l'avis de nombreux professionnels –, mais un examen systématique de la situation des personnes condamnées aux deux tiers de leur peine de prison. En outre, les rejets d'une libération sous contrainte ne sont pas même limitativement énumérés, ce qui aurait pu, à minima, augmenter les sorties dans le cadre de ce dispositif.

Enfin, et à la stupeur générale, le projet de loi est en net recul sur les aménagements de peine *ab initio*. Alors que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 avait porté les seuils à deux ans pour les primo-délinquants, et un an pour les personnes en état de récidive, ils sont à présent ramenés à un an et six mois, le maintien de la distinction pour les récidivistes étant de surcroît en totale contradiction avec toute l'économie intellectuelle de la réforme.

Par conséquent, s'il s'agit d'une réforme de rupture, celle-ci reste quand bien même timide. Espérons que le débat parlementaire permettra de donner à la réforme toute l'ambition qu'elle mérite. Et faisons taire en nous la petite voix qui se surprend à espérer qu'il ait seulement lieu ! ●

A la LDH, le bracelet électronique suscite débat

« LE BRACELET EST UN DRONE »

La prison : combien avons-nous réfléchi et écrit pour chercher en vain le sens de cette peine, qui ne répare ni ne réinsère, aux effets collatéraux nombreux (désocialisation, infantilisation...) et se compromet dans la récidive ? Elle ne fait qu'écartier le condamné de la société. Le sens du bracelet électronique ? On le cherche en vain ! Le bracelet n'a jamais empêché les effractions, il cause de biens beaux dégâts sur la personne – que ceux qui le prononcent ou le défendent éludent – et soulève, surtout à nos yeux, une grande question éthique. Voilà une mesure qui se présente comme une sanction, mais qui est en réalité un contrôle social, sans aucun effet réparateur, éducatif, contextuel... Du coup, on assortit le prononcé par des mesures complémentaires, histoire de déguiser son inutilité. En réalité, on banalise le contrôle, on ouvre la voie à l'insupportable, la prison sur soi, la société panoptique qui vous surveille de chez elle et de chez vous, la surveillance passive, l'abandon social, avec une laisse à la cheville.

Sanction de paresseux pour les uns : il s'agissait d'inventer, vite, quelque chose qui soit une prison sans en être une ! C'est à peine un « *outil utile* », dira Jean-René Lecerf, sénateur UMP, précisant que les effets pervers de cet engouement pour la surveillance électronique résident dans le fait qu'elle s'applique au détriment d'autres modes d'aménagement. De surcroît, en substitution de tout réel programme d'insertion. Sanction animée d'une stratégie politique machiavélique, pour les autres : introduire dans la société l'idée d'un contrôle généralisé des individus, et parvenir à leur faire croire qu'il est bon que l'Etat policier et judiciaire (entendez politique, moral et économique) contrôle tout. Cessons de parler d'alternative (la tarte à la crème de la défense du bracelet), et observons :

- l'assignation à résidence existait déjà et sans incidents récurrents, qu'a-t-on fait ? On a ajouté un bracelet ;
- les libérations conditionnelles se

déroulaient sans incident : qu'a-t-on fait ?

On a ajouté un bracelet ;

- les comparutions libres ne voyaient absolument pas les prévenus se soustraire à la justice : qu'a-t-on fait ?

On a ajouté un bracelet.

La contestation du bracelet n'est pas une posture du tout ou rien, sorte de point de vue radical qui se fiche des réalités et fait de l'obstruction aux solutions du moindre mal.

Mais le moindre mal est un mal, et rien ne nous empêche de construire du sens au lieu de le défaire. Il ne s'agit pas d'inventer le monde actuel sans bracelet, il s'agit d'inventer le monde de demain avec des mesures utiles, de nature éducative et répressive, sans déroger aux principes que la LDH défend contre le contrôle social.

1 500 bracelets il y a dix ans, 25 000 aujourd'hui : 200 000 dans dix ans ?

Partout nous voyons ainsi s'étendre le contrôle de l'individu, non seulement dans les rues, dans sa maison, dans sa carte bleue ou son téléphone, dans les fichiers et les composantes de son sang, mais aussi sur son propre corps, aujourd'hui visible, demain invisible. Le bracelet est un drone, et comme tous les drones, il se cache et il est lâche. Si nous posons la question au juge, au procureur, à l'avocat ou au conseiller d'insertion et de probation, ils vont tous à raison saluer le bracelet, pour les rares situations où il permet réellement d'échapper à la prison, et heureusement. Devant l'absence d'alternative, la *realpolitik* et le bon sens sont salutaires. Mais ce n'est pas à eux que la question est posée. Elle est posée à la LDH. Elle qui se préoccupe de veiller aux principes, d'anticiper l'avenir, de déceler les errements ou fautes graves de l'Histoire, elle pour qui l'éthique et la politique sont une même chose, elle qui veille au sens et aux valeurs, attachée aux droits et à la dignité.

Groupe de travail LDH

« **Prisons - privations de liberté** »

« RIEN NE SAURAIT ÊTRE PIRE

QUE LA PRISON »

Depuis que la Révolution a mis fin aux supplices, la prison est au centre de notre système répressif. Sa cruauté déshumanise. Elle ne remplit en rien sa fonction de réinsertion, et son caractère criminogène est dénoncé depuis deux siècles, sans compter l'intolérable sur-occupation actuelle qui porte atteinte à la dignité des prisonniers. On a essayé de la contourner par d'autres mesures : deux d'entre elles y sont un peu parvenues, il y a plus d'un siècle : la libération conditionnelle, qui permet de continuer à surveiller sans détenir, et le sursis simple, en 1891, dont le caractère d'épée de Damoclès est la seule disposition pénale qui a fait reculer la récidive. On a imaginé des peines de substitution qui sont censées aider à la réinsertion, comme le travail en chantier extérieur ou le travail d'intérêt général, le sursis avec mise à l'épreuve (et demain la contrainte pénale ?), mais on ne leur a jamais donné de moyens suffisants. Alors, suivant l'exemple américain, on inventa le bracelet d'abord fixe puis, en 2005, mobile, une mesure qui renforçait la surveillance en agissant directement sur les corps. Nous avons alors mené bataille en faisant observer que cette peine ne réduirait pas la prison, mais s'y ajouterait. Nous ne nous étions pas trompés, et les vives critiques ci-dessus justifiées. Mais la lucidité et la dénonciation d'un état de fait ne doivent pas conduire à s'abstraire de la réalité. Aujourd'hui, des milliers de personnes emprisonnées qui risquent de l'être demandent aux juges de remplacer l'enfermement par le bracelet. Rien ne saurait être pire que la prison actuelle. Bien sûr d'autres mesures de surveillance et de contrainte sont infiniment préférables. Mais il faut aujourd'hui avant tout rappeler que le bracelet n'est pas une faveur mais reste une peine physique, une autre façon d'accomplir la prison ; et continuer à se battre pour que tout le système pénal soit bouleversé par une autre conception de la peine.

Henri Leclerc,
président d'honneur de la LDH