

Anne-Catherine Menétréy-Savary  
Février 2019

---

## Assises de la chaîne pénale : un souffle vigoureux venu de Belgique

Annie Devos est administratrice de l'Administration générale des maisons de justice en Belgique, et vice-présidente de la Conférence européenne de probation<sup>1</sup>. En introduction de son exposé, elle rappelle qu'en septembre 1999, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, un phénomène généralisé en Europe. En 2012, la Conférence des directeurs européens d'administration pénitentiaire élabore un catalogue de mesures pour lutter contre le surpeuplement. L'idée était (et reste) de prendre le problème en amont, au niveau des législations. Font partie de ces recommandations : la décriminalisation de certains comportements ainsi que la révision des listes d'infractions passibles d'emprisonnement. Sont également mentionnés le recours à d'autres manières de sanctionner les comportements délictueux que par des procédures pénales formelles, ainsi que la médiation pénale ou la justice réparatrice. En aval, le catalogue recommande des libérations anticipées et un recours accru aux sanctions et mesures en lien avec la communauté. Tout cela avec l'objectif de parvenir à une réduction réelle de l'emprisonnement, et surtout de préparer les auteurs d'infractions à vivre sans en commettre. Ce document concluait que la prison n'est certainement pas un bon instrument pour aborder la criminalité.

En 2016, le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) du Conseil de l'Europe adopta un « livre blanc », fondé sur le travail cité ci-dessus, aboutissant au constat que « *le niveau de surpopulation n'est pas lié directement à l'évolution du taux de criminalité* », et que « *le taux d'incarcération varie en fonction de la politique pénale* ». Convaincue que les prisons ne sont pas la solution, Annie Devos, citant l'écrivain français Rolland Henault, estime que « *Construire des prisons pour enrayer la délinquance, c'est comme construire des cimetières pour enrayer l'épidémie* ». Pour elle, l'extension du parc pénitentiaire ne saurait être la solution à la surpopulation. Enonçant une critique plus fondamentale encore, elle affirme qu'il n'y a pas de justice pénale sans justice sociale.

### Les alternatives à la prison n'en sont pas !

Annie Devos pose un regard critique sur la gamme des peines et sanctions, notamment sur les alternatives à la prison. Citant Marcelo Aebi, auteur d'une étude sur les liens entre mesures probatoires (libérations conditionnelles ou autres alternatives) et incarcérations, elle entend démontrer que ces deux types de sanctions fonctionnent comme des vases communicants parce qu'elles s'alimentent réciproquement. Les alternatives sont une sorte de salle d'attente de la prison, car les révocations des peines alternatives conduisent forcément à l'incarcération, avec des peines d'autant plus sévères qu'on se sera montré clément dans un premier temps. C'est ce qu'elle appelle le « principe de scissiparité », c'est-à-dire un phénomène d'auto-reproduction ou d'auto-

---

<sup>1</sup> Annie DEVOS ; Administratrice générale, Administration générale des Maisons de Justice ; Membre experte du groupe de travail du Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe ; « LES ALTERNATIVES, SONT-ELLES ALTERNATIVES ? Peut-il y avoir moins de prison s'il n'y a pas moins de pénal ? »

alimentation. En tout cas, souligne-t-elle, « *la croissance de la population sous 'mesure probatoire' ne va pas de pair avec une baisse de la population détenue; globalement les chiffres de la population détenue continuent de croître* ». En Europe, sept pays ont un taux aussi élevé d'incarcération que de mesures de probation, et trois autres, la Suisse, la Finlande et la Norvège, un taux bas dans les deux types de sanctions.

Elle en conclut qu'« *un usage modéré des « alternatives » peut aider à garder un taux de détention faible* » et « *qu'il n'y aura pas moins de prison tant qu'il n'y a pas moins de pénal* ». De toute manière ajoute-t-elle, « *la hausse des taux de détention et de 'probation' n'est pas due à une hausse de la criminalité, globalement en baisse* ». Sa critique va encore plus loin lorsqu'elle laisse entendre que « *les « alternatives » sont devenues des instruments de l'approche punitive croissante dans le contrôle du crime* ». Et donc du contrôle social. Elle fait observer que la libération sans condition ne figure même pas dans ces tableaux sur les liens entre prison et « alternatives ». Annie Devos dénonce ainsi un usage inapproprié et disproportionné de l'enfermement, ce qui est d'autant plus grave que la prison concerne énormément de personnes à part les détenus : leurs proches, leurs enfants, leurs employeurs, leurs amis. Mais les alternatives ne valent guère mieux lorsqu'elles sont mal utilisées, qu'elles tendent vers une surveillance généralisée ou une « supervision de masse ». Cette évolution, déplore-t-elle, est due à l'aversion sociale pour le risque et l'obsession de tout contrôler.

### **Vers une supervision de masse**

Pour ce qui concerne la détention préventive, la critique est encore plus sévère. En Belgique, explique l'oratrice, une recherche de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC) a posé les questions suivantes: « *faut-il promouvoir les alternatives ? Sont-elles le cheval de Troie de la supervision de masse? Sont-elles autre chose que l'extension du filet pénal ?* » La réponse à ces questions se laissent entendre sans difficulté : pour Annie Devos, comme on le verra plus loin, c'est oui ! Les alternatives peuvent se révéler plus liberticides que la prison elle-même. Elles augmentent au même rythme que les détentions, avec une forme de progressivité, car elles succèdent généralement aux détentions, rallongeant ainsi le temps de la contrainte, même s'il s'agit de mesures alternatives. De plus, les conditions posées pour en bénéficier sont « *plus nombreuses et plus intrusives* » comme c'est aussi le cas pour une peine après jugement. Ces conditions ne correspondent pas aux objectifs de la préventive, et c'est d'autant plus grave qu'elles risquent d'avoir un impact sur le jugement. La détention préventive sous surveillance électronique est un régime très strict qui fonctionne comme une détention à domicile. Elle « *n'est pas conçue comme une alternative à la prison mais comme alternative à la libération sous conditions* ». Dans ce sens, les alternatives constituent une extension du filet pénal. « *La diversification de la gamme des mesures 'alternatives' est contre-productive* », affirme Annie Devos.

De façon générale, les alternatives s'apparentent bel et bien à une supervision de masse. En tout cas, les systèmes pénaux deviennent toujours plus onéreux et plus envahissants. Ils impliquent, pour un nombre croissant de personnes, une pénétration dans leur vie privée. Si on parle beaucoup du problème de l'incarcération de masse, qui a généré de nombreuses études, on s'intéresse peu à la « *la supervision de masse, (insuffisamment problématisée et rarement prise comme objet de recherche)* » déplore la conférencière. La priorité est donnée à « *l'extension du contrôle, en maintenant les personnes dans le système par les sanctions dans la communauté* ». Sur ce point sa conclusion rassurera les autorités pénitentiaires suisses : « *Seuls trois pays privilégient l'inclusion sociale par l'usage modéré de ces mesures (Finlande, Norvège, Suisse)* ». Cette experte des politiques pénitentiaires enfonce le clou : « *Les mesures dites alternatives ne sont pas une solution en soi. La qualification « d'alternative » n'est pas d'office équivalente à « de qualité »* ». Ce point de vue critique sur les alternatives à la prison comme extension du filet pénal et instrument de surveillance de masse débouche pour Annie Devos sur la question fondamentale du risque et de la sécurité : l'« *apparition de logiques de précaution et de gestion des risques, soutenues par des innovations « prometteuses* »

*(supervision intensive et surveillance électronique)* a pour objectif de réduire les prises de risques. Or le refus du risque fait courir de nouveaux risques à la société, dans la mesure où l'effet sur les comportements délictueux est négatif.

Ces réflexions débouchent sur la confirmation qu'on attendait : les alternatives peuvent devenir un cheval de Troie qui déploie sur la société une « supervision de masse ». Elles contribuent à alimenter la machine judiciaire, et leur effet est d'aggraver le problème à résoudre, la surpopulation carcérale. Pire, elles n'ont aucun effet innovateur sur le système pénal. Annie Devos ne le dit pas aussi clairement : elle suggère que les réponses sont peut-être à rechercher dans les avertissements de Michel Foucault : « *on assiste à l'essaimage du carcéral dans la communauté ; on demande au justiciable de devenir gestionnaire de sa propre peine ; on impose l'autopunition comme principe de correction ; les fonctions carcérales se mettent en œuvre hors les murs, de manière élargie ; les alternatives ne font que retarder la privation de liberté* », sous-entendu : elles ne la remplacent pas.

En conclusion, Annie Devos esquisse quelques pistes pour une révision du droit pénal. Selon elle, le fonctionnement du système de justice pénale serait à évaluer périodiquement, en instaurant une nécessaire réflexion sur les répercussions des décisions pénales. Sur le plan législatif, il y aurait lieu d'examiner les possibilités de décriminaliser certains comportements, de les dépénaliser ou de les déjudiciariser. On pourrait imaginer des sanctions administratives ou la mise en place de formes de justice réparatrice ou de médiation pénale, qui permettent de travailler avec les victimes. Politiquement, la recherche et la réflexion portant sur les alternatives à la prison ont supplanté les débats autour de la décriminalisation. Or ces alternatives concernent la petite et moyenne délinquance, celle-là même qu'il faudrait plutôt sortir du système pénitentiaire, alors qu'elles ont l'effet inverse d'une repénalisation. Il semblerait important également de tenir le plus possible les petits délinquants hors du système pénal, de raccourcir la durée des sanctions prévues dans les lois et de prononcer des peines avec sursis. Substituer à des peines de prison des peines dans la communauté serait une piste, pour autant que ces dernières soient de qualité. Elle suggère enfin d'élargir les possibilités de libération anticipée, et en même temps de mettre fin à la pratique du renvoi automatique en prison pour non-respect des conditions de libération. Elle conclut son exposé par des recommandations en faveur de la coordination et de la concertation entre acteurs de la chaîne pénale, comme l'entendent précisément les autorités vaudoises avec l'organisation des « Assises de la chaîne pénale », mais en adjoignant les autorités responsables des finances et du budget.

Très concrètement, Annie Devos termine par une proposition plutôt inattendue : l'établissement de quotas consistant par exemple à fixer une capacité pénitentiaire maximale pour la détention préventive ou des quotas de mandats d'arrêt ou de dossiers envoyés à l'instruction, comme si l'on déterminait « une capacité pénitentiaire maximale ». Ce serait une manière de responsabiliser les juges quant à l'impact de leurs activités sur l'exécution des peines. Pour elle, de telles mesures seraient plus efficaces pour réduire la détention que la diversification de la gamme des mesures. Ces propos s'appliquent semble-t-il principalement à la détention préventive : elle ne précise pas s'ils pourraient également concerner les autres formes de détention.

En conclusion, Annie Devos souligne encore une fois qu'il ne peut pas y avoir de justice pénale sans justice sociale. Les taux de pénalité variant en fonction de critères socioéconomiques, il est nécessaire de réfléchir davantage à la place de la pénalité et la punitivité dans la société.