



MINISTÈRE NORVÉGIEN
DE LA JUSTIS ET DE LA POLICE

Résumé en français

Peines qui fonctionnent - moindre criminalité - société plus sûre

Rapport du Gouvernement au Storting sur l'administration
pénitentiaire





MINISTÈRE NORVÉGIEN
DE LA JUSTIS ET DE LA POLICE

Résumé en français

Peines qui fonctionnent

- moindre criminalité
- société plus sûre

Rapport du Gouvernement au Storting sur l'administration pénitentiaire

1 Résumé

Partie I – Fondement des propositions

Le fondement de ce rapport au Storting est la Déclaration de Soria Moria, qui constitue la plateforme politique du Gouvernement Stoltenberg II. Cette Déclaration exprime le point de vue du gouvernement sur des domaines politiques majeurs de la société norvégienne – entre autres l’administration pénitentiaire.

La Déclaration de Soria Moria met en évidence plusieurs domaines où il est nécessaire de procéder à des réformes de l’administration pénitentiaire. Le but du rapport est d’approfondir la politique du gouvernement en s’intéressant plus particulièrement à son développement et son amélioration. Le rapport présente une politique équilibrée de l’application des peines qui prépare bien à une vie sans criminalité.

L’un des principaux messages du rapport est que la peine qui fonctionne est décisive pour lutter contre la criminalité et rendre la société plus sûre. La peine doit être telle que la récidive criminelle soit moindre. Cela suppose notamment de mieux réadapter, ce qui est une gageure étant donné le nombre élevé de condamnations très courtes : plus de la moitié des condamnations sont inférieures à deux mois. Une bonne réinsertion exige de la souplesse dans les limites de la réaction pénale infligée, et des moyens d’action appropriés tant à l’intérieur qu’à l’extérieur de la prison. Cela exige aussi une application plus méthodique des peines, impliquant la continuité et la coordination des mesures dans une mise en œuvre « en douceur » de la peine, sans cloisonnement entre la prison et le milieu ouvert, et en étroite coopération avec d’autres institutions. La garantie de restitution du gouvernement étend cette réflexion à la société, et l’assortit du suivi nécessaire.

L’activité de l’administration pénitentiaire repose sur cinq piliers énoncés par le législateur : finalité de la peine, perspective humaniste, principe de sécurité publique et égalité de traitement, principe selon lequel le condamné est quitte quand il a fini de purger sa peine, et principe de normalité. Tant dans l’élaboration de la réglementation que concrètement dans son travail, l’administration pénitentiaire doit faire son possible pour que les objectifs n’existent pas que sur le papier, mais empreignent l’application des peines dans la pratique.

Le système juridique norvégien est développé en interaction avec la société internationale. Nous sommes liés, à un degré plus ou moins élevé, par les conventions internationales, les recommandations et les normes. La Norvège veut être un pays précurseur quand il s’agit de la défense des droits de l’homme. Les organisations internationales pèsent d’un grand poids sur l’élaboration du cadre de l’application des peines en Norvège. Par ailleurs, la Norvège participe activement au travail

international, que ce soit au sein de grandes organisations régionales ou d'envergure mondiale, ou au niveau bilatéral avec des pays de son choix. Nous exerçons une influence sur les normes qui sont élaborées, et nous contribuons sur le plan pratique à la mise en œuvre de la peine dans d'autres pays. Le présent rapport rend compte de certaines normes internationales que la Norvège doit prendre en considération, et donne un aperçu de la contribution norvégienne au travail international dans le domaine de l'administration pénitentiaire.

L'évolution historique de l'administration pénitentiaire y est décrite. Il en ressort qu'il y a toujours eu un lien entre l'opinion sur la raison de la criminalité et le traitement du prisonnier. Le fondement de la loi norvégienne sur l'application des peines s'est développé depuis la première loi commune à tout le pays – la loi nationale de Magnus Lagabøte¹ datant de 1274 et de sa loi sur les villes datant de 1276 – jusqu'à la loi actuelle sur l'application des peines.

L'objectif du gouvernement est que la peine soit mise en œuvre de sorte qu'il y ait moins de délinquants qui commettent de nouveaux actes criminels après avoir purgé leur peine. Pour améliorer la qualité de l'application des peines, la connaissance de l'évolution historique n'est pas le seul facteur important. Une connaissance approfondie de la façon dont la peine est mise en œuvre revêt de nos jours une grande importance. Ce rapport au Storting soulève la question de savoir si, aujourd'hui, la pratique de la peine fonctionne suffisamment bien. On entend par là déterminer si le délinquant réduit ou cesse ses actes criminels par suite de la peine. Les statistiques de la récidive criminelle doivent être un outil indispensable au travail de réforme.

Le gouvernement souhaite une administration pénitentiaire fondée sur la connaissance. Les cas isolés ne doivent pas être le fondement de cette politique. Les recherches au niveau national et international sont donc très importantes pour le choix de mesures par le gouvernement. Même s'il est nécessaire de poursuivre des recherches dans de nombreux domaines, nous avons suffisamment de connaissances pour agir, et le rapport décrit d'importantes mesures de prévention de la récidive criminelle.

Partie II – Sécurité de la société

La sécurité de la société est un objectif majeur pour la politique criminelle du gouvernement. Cet objectif pose le cadre de l'application des peines et du travail de restitution. L'intérêt de la sécurité de la société doit caractériser tant la politique que la législation et la réglementation, et l'exercice quotidien du pouvoir d'appréciation.

Dans sa proposition de nouvelle loi pénale, le ministère de la Justice et de la Police² suggérera notamment d'augmenter les peines pour meurtre, viol, violences graves et agressions contre les enfants. Il faut réagir avec sévérité aux crimes cyniques et à la criminalité organisée. À l'avenir, le ministère veillera

¹ NdT : Magnus VI dit « Lagabøte » – le « Législateur ».

² NdT : En Norvège le ministère de la Justice englobe aussi les services de police, et son intitulé exact est « Ministère de la Justice et de la Police » (*Justis- og politidepartementet*).

particulièrement à ce que les détenus de ces catégories ne puissent s'évader ou commettre de nouveaux actes criminels pendant l'exécution de leur peine. Une solution alternative à la prison est exclue pour la plupart de ces délinquants, même si pour ces groupes aussi il faut aménager un contenu et une progression appropriés de l'exécution des peines.

L'administration pénitentiaire appliquera les peines de sorte que de nouvelles infractions ne se produisent pas pendant leur exécution, l'objectif du travail de réinsertion étant en même temps de réduire la récidive criminelle. La société doit être protégée des sujets dangereux ou qui n'ont pas l'intention de modifier leur style de vie criminel. Le travail de sécurité dans l'administration pénitentiaire ne doit pas conduire à un niveau de sécurité inutilement élevé pour tous les détenus et condamnés. Seule une minorité constitue une menace contre la sécurité de la société ou de certaines personnes. Aucun condamné ne doit exécuter une peine dans des conditions plus sévères ou être soumis à d'autres limites que ce qui est nécessaire.

Le risque de récidive criminelle au cours de l'exécution de la peine est bas quand le niveau de sécurité est élevé. Néanmoins un long séjour dans une prison à haut niveau de sécurité suivi d'un brusque passage à la liberté entraîne un risque élevé de récidive après la sortie de prison. L'exécution des peines en milieu ouvert est plus efficace pour la réinsertion que la prison, et procure donc à la société une meilleure protection à long terme. Le gouvernement estime que la peine exécutée en liberté contribue à prévenir la récidive criminelle et à édifier une société meilleure pour tous.

L'administration pénitentiaire travaille méthodiquement pour en réduire le risque, et dans de nombreux cas elle se montre plus restrictive que nécessaire. Le nombre de défections lors des permissions et des sorties est très bas. Le ministère veut œuvrer pour améliorer l'accès à une information pertinente sur les détenus et renforcer le traitement qualitatif de cette information. Le but est de disposer d'une meilleure documentation de base lorsqu'il s'agit de prendre des décisions en vertu de la loi sur l'application des peines.

Les détenus sont placés dans des prisons de divers niveaux de sécurité après une appréciation individuelle des risques et des besoins. Il est important de maintenir cette pratique pour lutter contre la « diabolisation » d'individus ou de groupes. C'est important aussi pour éviter que dans certains milieux criminels on attache du prestige au fait d'avoir séjourné dans une prison dont le niveau de sécurité est particulièrement élevé. En même temps, le fait que des détenus présentant un faible risque séjournent dans le même quartier que ceux à haut risque constitue être un réel problème, cette situation pouvant favoriser un jeu d'influence, l'apprentissage et le recrutement fâcheux de nouveaux candidats à la délinquance.

Personne ne purgera sa peine dans des conditions plus strictes que nécessaire – le risque avéré d'effets néfastes lors de la privation de liberté sera réduit le plus possible. Le choix du niveau approprié de sécurité est donc décisif pour le travail de réinsertion dont nous parlerons plus bas

L'objectif est d'assurer un placement encore mieux ciblé du détenu sur la base d'appréciations individuelles du risque. Nous travaillons à l'analyse du système de

classification des prisons. L'administration pénitentiaire doit prévenir l'éventualité pour les détenus d'être exposés à des pressions, des menaces, des violences et au contrôle social des codétenus. Une meilleure classification basée sur des exigences fonctionnelles spécifiques assurera que les différents services disposent des compétences et des ressources nécessaires pour répondre aux attentes requises.

Lors de l'exécution de la peine hors de prison, les mesures de sécurité ont aussi leur importance. Les mesures de sécurité statiques sont limitées aux systèmes d'alarme. Les bureaux d'exécution des peines en milieu ouvert doivent avoir les moyens d'action nécessaires pour préserver la sécurité de la société au cours de l'exécution de la peine dans la communauté locale. Cela s'applique aussi bien aux individus qui purgent une peine d'intérêt général, ou participent à un programme destiné aux condamnés pour conduite en état d'ivresse, qu'à ceux mis en liberté provisoire assortie de certaines mesures. Actuellement, les moyens d'action sont essentiellement la présentation régulière à une autorité, les contrôles pour détecter l'abus de substances toxiques et les visites annoncées ou inopinées à l'école, sur le lieu de travail ou à domicile. Le régime probatoire sous surveillance électronique exige que le condamné se trouve à son domicile à heures fixes. Cette réaction pénale entraînera, dans une plus grande mesure que par le passé, des visites inopinées au domicile de l'intéressé.

Partie III - Réinsertion

Le ministère met en lumière divers aspects du travail de réinsertion des condamnés au pénal : peine de prison et réinsertion, exécution de la peine dans la société, groupes ayant besoin d'aménagements particuliers, intérêts et besoins des victimes, et parents proches des délinquants.

L'objectif de l'activité professionnelle de l'administration pénitentiaire est un condamné pénal qui, une fois sa peine purgée, est désintoxiqué ou contrôle sa consommation de stupéfiants, possède un logement décent, peut lire, écrire et compter, qui a une chance sur le marché du travail et peut avoir des rapports avec sa famille, ses amis et le reste de la société, qui a la faculté de rechercher de l'aide pour résoudre les problèmes susceptibles de survenir après sa libération, et qui peut vivre de façon indépendante. Le gouvernement estime que le fait pour un détenu de partir d'un bon pied au moment de sa libération augmente la probabilité qu'il réussisse à vivre une existence en dehors de la criminalité.

La mise en œuvre de la peine de prison doit reposer sur les cinq piliers décrits plus haut : le législateur a énoncé la finalité de la peine, une perspective humaniste, le principe de sécurité publique et d'égalité de traitement, le principe selon lequel le condamné est quitte quand il a fini de purger sa peine, et le principe de normalité. La détention doit avoir un contenu approprié, et toutes les mesures doivent être fondées sur des connaissances éprouvées. Les nouvelles mesures qui sont mises à l'essai doivent faire l'objet d'une évaluation. La politique d'application des peines devra

prendre dûment en compte tous les intéressés : les victimes de l'infraction, le public et la société en général, et les délinquants ainsi que leurs parents proches.

Préparation au travail, scolarisation, offres culturelles, activités de loisir et motivation au travail sont les moyens d'action traditionnels de l'administration pénitentiaire, outre ceux qui découlent de la mise en œuvre proprement dite de la peine. Ce sont d'importants moyens d'action dans la réinsertion des condamnés, et que le rapport examine dans le détail. L'objectif du gouvernement est de développer et d'améliorer la qualité de ce travail essentiel. Il est primordial de mettre le condamné sur la voie de l'insertion, même si la condamnation est de courte durée, et ce d'autant plus qu'il se trouve dans le groupe des condamnés de courte durée pour des infractions de moindre gravité, car c'est justement dans ce groupe que l'on trouve le plus de récidivistes.

Faire le nécessaire pour préparer à la réinsertion pendant la durée de la privation de liberté est une tâche ardue. Le passage de la prison à la liberté est d'autant plus facile que la différence avec la vie extérieure à la prison est moindre. C'est pour cette raison que le principe de normalité est un principe fondamental de la politique d'application des peines. C'est de même conforme au principe selon lequel la privation de liberté étant constitutive de la peine, le séjour en prison ne sera pas plus coercitif que ce qui est nécessaire eu égard à la sécurité. Dans la mesure du raisonnable le détenu aura la possibilité de contacts sociaux, dont les visites, permissions et contacts téléphoniques, l'accès à la radio, la télévision et les journaux, et, par d'autres moyens, se tenir au courant de ce qui se passe dans la société environnante. Toute divergence de ce principe doit faire l'objet d'une motivation particulière. Renforcer le principe de normalité suppose l'aménagement d'une vie carcérale quotidienne qui reflète le mieux possible la société à l'extérieur de la prison. Le ministère introduira progressivement dans les prisons norvégiennes l'autonomie administrative. Dans cette optique, il conviendra d'examiner de plus près comment elle est organisée dans les administrations pénitentiaires danoise et suédoise.

Conformément au principe de normalité, le ministère souhaite faire l'expérience du concept de « prison à la campagne ». La prison à la campagne est une métaphore pour un établissement carcéral ayant des traits communs avec quelques-unes de nos prisons actuelles : par exemple Bastøy et Hassel, et les unités carcérales de Leira et d'Osterøy. La prison à la campagne devra être un centre de préparation à la maîtrise de l'existence. Il faudra donner aux détenus une perspective globale de l'exécution de la peine, ainsi qu'une influence sur l'adoption de décisions majeures dans leur existence. Pour remplir cet objectif, les détenus se verront offrir les possibilités suivantes :

- vivre au plus près de la réalité au cours de la formation, de l'encadrement et du contrôle
- préparation au travail d'une manière plus réaliste sur le plan social
- salaire normal pour un travail normal
- paiement de factures et achat de nourriture

- préparation à une vie domestique indépendante
- participation à de grandes réunions et à la médiation dans les conflits

Même avec de bonnes conditions au cours de l'exécution de sa peine, le détenu doit progressivement s'habituer à assumer la responsabilité de sa liberté. La progression dans l'exécution des peines permettra d'y parvenir en utilisant des prisons ayant un moindre niveau de sécurité, et des règles appropriées sur la libération conditionnelle et les permissions. Une meilleure progression de l'exécution des peines permet une meilleure réinsertion. Le ministère envisagera donc une utilisation plus large des permissions, de la semi-liberté et des logements de transition pour améliorer la progression de l'exécution des peines.

La loi sur l'application des peines réglemente la façon dont les peines doivent être mises en œuvre, et par conséquent nombre des droits et obligations du condamné. Le ministère estime qu'il y a de bonnes raisons de maintenir une législation donnant la possibilité d'exercer une appréciation professionnelle autorisée. Il existe très peu de points de référence permettant de prétendre que les « règles attributives de compétence » actuelles et les possibilités d'exercer une appréciation discrétionnaire aboutissent à ce que les détenus se voient proposer des offres moins intéressantes que ce qu'ils obtiendraient avec une législation donnant un moindre accès à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Sachant que la prison peut rendre difficile la réinsertion sociale du condamné, le ministère utilisera autant qu'il est possible des formes alternatives de réaction et d'application des peines. C'est à condition toutefois que la sécurité de la société soit constamment préservée. Le ministère envisagera entre autres mesures d'élargir les limites de l'utilisation de la peine d'intérêt général et de la condamnation partielle, d'élargir le Projet de programme de désintoxication sous le contrôle des tribunaux à tout le pays, de modifier la disposition sur la peine d'emprisonnement minimum et de la remplacer par une peine d'intérêt général quand l'amende ne peut pas être payée.

La loi sur l'application des peines offre diverses possibilités de purger des peines de prison ferme en milieu ouvert. Pour certains groupes, ce type d'exécution des peines est particulièrement efficace quant à la réinsertion. La nouveauté est le projet pilote de surveillance électronique que le ministère de la Justice a institué en automne 2008 comme nouvelle forme d'application de la peine hors de prison. Une modification législative a été adoptée. Elle ouvre au condamné qui doit accomplir une peine ferme, ou à qui il reste quatre mois pour bénéficier d'une libération conditionnelle, la possibilité de demander à exécuter sa peine sous surveillance électronique. Le budget national pour 2008 a alloué 40 millions de couronnes norvégiennes à la mise en place d'un projet pilote dans 6 départements. 160 entraves ont été achetées, ce qui implique que l'on dispose constamment d'une capacité de 130 places.

Dans les prisons, les détenus ne sont pas du tout un groupe homogène, et nombre d'entre eux ont besoin d'aménagements particuliers. Le rapport étudie des mesures de réinsertion pour des groupes particuliers de détenus. Il s'agit des détenus provisoires,

des condamnés à des peines de sûreté, des enfants et des jeunes, des détenus et des condamnés de langue samée, des détenus de nationalité étrangère dont les détenus condamnés par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et la Cour pénale internationale (CPI), et des détenus présentant des problèmes psychiques et de graves comportements déviants. Les femmes détenues sont aussi considérées séparément car, par leur nombre, elles représentent une part infime de la population carcérale.

En Norvège, il existe une longue tradition de coopération interprofessionnelle entre services, de coopération administrative, dans l'application des peines. Elle est prévue par l'article 4 et l'article 41 de la loi sur l'application des peines. Une série d'accords de coopération et de directives communes ont pour but de préciser le partage des responsabilités, de renforcer la coopération entre les services, et de contribuer à de meilleures solutions. Accords et directives doivent assurer au condamné une offre satisfaisante avant, pendant et après l'exécution de la peine. Dans le rapport, le gouvernement suggère plusieurs mesures pour renforcer la coopération administrative au cours de l'exécution de la peine.

La conception juridique courante influence aussi la façon dont on assiste les victimes après une infraction. Le rapport traite aussi de mesures générales pour renforcer les intérêts des victimes et de certaines mesures particulières liées au domaine de responsabilité de l'administration pénitentiaire. Le gouvernement contribuera notamment à rétablir l'équilibre pour la victime en lui offrant une justice réparatrice à tout moment de la mise en œuvre de la peine.

L'administration pénitentiaire doit utiliser la ressource que constituent les parents proches et les impliquer beaucoup plus. Cette mesure pourrait réduire les effets néfastes de la détention sur les proches – les enfants de détenus par exemple. La tâche d'aménager le contact avec la famille sera une priorité. Chaque établissement pénitentiaire devra nommer une ou plusieurs personnes qui auront pour responsabilité particulière l'aménagement des visites, de sorte que la pratique soit mieux harmonisée et que les proches aient une instance référente permanente à laquelle s'adresser indépendamment des heures de service des personnes nommées.

Partie IV – Effort commun pour un travail de restitution

Des peines qui fonctionnent supposent notamment un effort commun pour un travail de restitution. Pour que la peine fonctionne, le travail de restitution doit être planifié et mis en œuvre de façon judicieuse. Aussi bonne soit-elle, la qualité de l'administration pénitentiaire dans son travail de réinsertion est moins significative si le condamné libéré ne bénéficie pas d'un suivi une fois qu'il a purgé sa peine. La personne qui doit être libérée doit donc être beaucoup mieux suivie que ce n'est le cas aujourd'hui. Si le suivi est déficient, il est vraisemblable que la société connaîtra une criminalité sans cesse croissante, de nouvelles victimes, une insécurité accrue et des frais en hausse. Pendant qu'ils purgent leur peine, les condamnés sont disponibles et hors de portée des stupéfiants, et la plupart sont motivés pour faire quelque chose de

leur existence. C'est un bon point de départ pour mettre en œuvre un traitement et des mesures de réinsertion dans la perspective de leur libération.

Ce qui se passe lors de et juste après la libération est décisif pour la situation du condamné. Ce sont les premières heures et les premiers jours après la libération qui sont les plus critiques quand il s'agit du risque de récidive. Le minimum est que les besoins les plus élémentaires pour se tirer d'affaire dans la société soient couverts. C'est cette « phase périlleuse », avant que la mise en place de mesures de soutien en liberté puisse intervenir, que la garantie de restitution du gouvernement doit éliminer. La garantie gouvernementale de restitution implique que l'administration pénitentiaire assume la responsabilité de recenser les besoins et les droits à prestations du condamné dès réception de la condamnation, que l'information sur les besoins soit communiquée au service prestataire, et que cela intervienne suffisamment précocement pour que le service ait la possibilité de mettre l'offre en place suffisamment à temps avant la libération. Par la suite, ce sont les différents services qui fournissent les prestations aux condamnés de la même façon qu'aux autres citoyens. Le meilleur garant est le condamné en personne. La garantie de restitution ne donnera pas les résultats souhaités si le condamné lui-même ne s'engage pas à s'investir pour que l'offre de la société soit acceptée et utilisée selon les conditions requises.

Lors de l'exécution de la peine dans la société, l'expérience a montré que la période juste après qu'elle ait pris fin est très critique eu égard au risque de récidive. Nombre des considérations valables lors de la libération de prison sont aussi valables quand l'exécution de la peine au sein de la société prend fin.

La Déclaration de Soria Moria met en valeur le lien entre la politique pénale et la politique de bien-être. C'est dans le Rapport au Storting n° 104 (1977 – 78), « De la politique pénale », qu'a été évoqué pour la première fois le fait que la responsabilité de la réinsertion des condamnés et de leur restitution à la société n'incombait pas seulement au ministère de la Justice. Ce rapport exprimait ce qui maintenant est couramment admis – à savoir qu'une décision de justice ne prive pas les condamnés de leurs droits civiques, et que les instances publiques sont responsables d'offrir également leurs services aux personnes condamnées et aux détenus. Ces services sont liés aux conditions d'existence. Comme le décrit le chapitre 7, il est prouvé que de mauvaises conditions d'existence constituent des facteurs de risque de récidive criminelle.

Une approche large de la restitution a par conséquent un solide fondement professionnel. Le chapitre 7 souligne que réduire la récidive criminelle requiert des mesures aussi nombreuses que diversifiées. Il est nécessaire à la fois d'agir sur les conditions d'existence et d'offrir des mesures qui contribuent à ce que des changements s'opèrent dans la personne du condamné. Le rapport souligne que ces mesures ne doivent pas être appliquées soit en prison soit après – il faut une continuité et des efforts coordonnés de tous les intéressés, parfois sur une longue période. C'est alors que la réussite peut être aussi au rendez-vous.

Le niveau d'ambition dans le domaine de l'application des peines s'est accru avec ce rapport. L'objectif est une bonne intégration dans la société. La garantie de restitution du gouvernement, qui est une mesure commune de politique pénale, est un moyen d'action déterminant de l'aménagement pratique de l'intégration afin de réduire, notamment, les problèmes de récidive criminelle. Réduire la criminalité préserve des vies et la santé, et épargne à la société de frais considérables. Un meilleur suivi des détenus une fois libérés confortera aussi l'engagement du gouvernement sur la pauvreté. La garantie assurera aux détenus et aux condamnés, qui dans de nombreux cas sont au nombre des citoyens les plus démunis et vulnérables de notre société, la possibilité de revendiquer les mêmes droits que ceux ouverts à tous les autres, mais auxquels ils n'ont pas toujours accès en raison de leur incarcération. Cela ne constitue donc en rien des droits spécifiques et impose des obligations précises aux condamnés.

La garantie de restitution est une responsabilité publique. Toutefois, il existe depuis de nombreuses années un consensus politique sur le fait que les organisations volontaires sont de précieux partenaires quand les condamnés doivent retrouver leur appartenance et leur rôle dans la collectivité locale. Le gouvernement invitera ces organisations volontaires à accroître leurs efforts et à coopérer avec l'administration pénitentiaire à la garantie de restitution. Les organisations volontaires représentent une ressource pour la collectivité locale, la culture, la religion, le sport, et les activités de loisirs que l'administration pénitentiaire ou d'autres autorités ne peuvent remplir.

Partie V – Conséquences et conditions

L'évolution de l'application des peines esquissée dans ce rapport impose des exigences importantes à l'administration pénitentiaire et entraînera une série de conséquences tant économiques qu'administratives. Mais il est également utile d'évaluer et d'assurer le suivi d'autres conséquences, comme par exemple les suites qu'auront les propositions sur l'environnement de travail. Ces conséquences ne touchent pas seulement l'administration pénitentiaire, mais aussi beaucoup d'autres.

La séparation entre la prison et le milieu ouvert doit être davantage décloisonnée, et la coopération avec d'autres services concernant chaque condamné doit commencer beaucoup plus tôt que ce n'est le cas aujourd'hui. Les bureaux d'exécution des peines en milieu ouvert prendront à l'avenir une plus grande part à l'application des peines, ce qui nécessite de développer les compétences et l'organisation de l'administration pénitentiaire.

Le ministère accepte de poursuivre le régime actuel d'admission des candidats et de formation rémunérée par cette administration. Une réorganisation a été envisagée de sorte que l'école pénitentiaire soit intégrée au système ordinaire des établissements d'enseignement supérieur, la conséquence étant que la formation rémunérée serait supprimée, et les étudiants n'auraient pas de recrutement assuré dans l'administration pénitentiaire une fois leur formation achevée. La Norvège a cependant, dans une perspective internationale, une très solide formation de ses fonctionnaires. Bien que

la formation élémentaire des surveillants de prison soit très bonne, une formation continue et une post-formation sont nécessaires. Le ministère est d'avis qu'il faut procéder à une évaluation professionnelle de l'offre d'enseignement dans la perspective du développement de l'enseignement dispensé par le Centre de formation de l'Administration pénitentiaire (KRUS) et de son adaptation à une administration pénitentiaire moderne.

On envisage de scinder du ministère de la Justice la direction nationale actuelle, l'Administration pénitentiaire centrale, et de l'établir comme un organisme indépendant. L'administration pénitentiaire doit être organisée de façon à ce qu'il existe localement des domaines propices à une coopération avec d'autres services.

Bien que le régime de surveillance ait été évalué il y a quelques années à peine, à l'occasion de la loi sur l'application des peines de 2001, le ministère estime qu'il faut à nouveau le reconsidérer. Cela concerne en particulier l'exigence selon laquelle l'autorité de surveillance doit être une instance de contrôle active, dotée des compétences et des ressources permettant d'assurer une transparence suffisante de l'activité de l'administration pénitentiaire. Les aspects pratiques et de principe de l'activité de surveillance devraient être évalués.

Pour atteindre les objectifs décrits dans le rapport, il faut modifier plusieurs processus de travail au sein de l'administration pénitentiaire et entre l'administration pénitentiaire et ses partenaires. Aussi avons-nous besoin de nouvelles solutions technologiques de communication et d'information qui soient également susceptibles de beaucoup mieux assurer la protection de la vie privée que ce n'est le cas aujourd'hui.

Les propositions du rapport traduisent l'orientation que le gouvernement et le ministère de la Justice souhaitent donner à la politique d'application des peines. Le réaménagement de cette politique doit donc être envisagé dans une perspective de cinq à dix ans. À l'occasion des propositions budgétaires annuelles, le gouvernement reviendra sur des propositions et sur la mise en œuvre de mesures envisagées dans le rapport actuel.

Processus d'élaboration du rapport

Ce rapport est le résultat d'un vaste processus inhabituel au cours duquel de très nombreuses voix ont pu se faire entendre. Les premières personnes invitées à présenter leur point de vue ont été les anciens ministres de la Justice. Ils ont insisté sur ce qui a été accentué au cours de tout le processus, et qui est actuellement la double préoccupation du rapport : sécurité et réinsertion. Certains condamnés requièrent l'application de régimes plus sévères. Le gouvernement engagera des mesures le long de ces deux axes. Un autre sujet majeur évoqué lors de la réunion du ministère de la Justice était que « les communes détiennent la clef ». Dans le travail sur la restitution, le gouvernement a usé de son autorité pour inciter les communes à s'engager à dispenser leurs services au cours de l'exécution de la peine et une fois celle-ci purgée.

Professeurs et artistes se sont plongés dans une longue réflexion. « Si nous voulons trouver de bonnes méthodes pénales, nous devons aussi examiner les conditions structurelles fondamentales de la société qui conduisent à la criminalité, » ont-ils estimé. L'un de leurs principaux messages a été que la prison est une peine très peu adaptée pour les toxicomanes. Ils ont besoin d'un traitement médical. Une autre proposition a consisté à relever la peine minimum de 14 jours à trois mois – autrement dit, à accepter l'utilisation de méthodes pénales alternatives au lieu de peines de prison de courte durée.

Ils ont affirmé :

« Étant donné qu'il existe actuellement une somme de connaissances attestant les effets néfastes de la peine de prison et son inefficacité, réduire la peine de prison ferme de 50 % devrait être un objectif majeur. »

Cet objectif pourrait être atteint notamment en remplaçant les peines de prison inférieures à six mois par d'autres réactions pénales.

Huit groupes pluridisciplinaires ont travaillé chacun sur un sujet particulier pendant de nombreuses semaines, les sujets variant d'un large spectre de valeurs au développement de la criminalité, à la sécurité, la réinsertion et l'organisation.

Deux conférences spécialisées se sont tenues en juin et en novembre 2007 respectivement. L'une d'elles avait comme thème principal l'éthique dans l'application des peines, et l'autre le besoin de renouvellement de l'administration pénitentiaire. Dans six prisons des entretiens individuels ont été menés entre des détenus et des agents pénitentiaires dialoguant sur la question de savoir comment une bonne journée en prison se présenterait pour eux. Les propres agents de l'administration pénitentiaire ont dû se remettre en cause. Ils ont été unanimes à estimer que les bureaux d'exécution des peines en milieu ouvert doivent être substantiellement renforcés à l'avenir. Ils ont aussi formulé des propositions quant aux améliorations à apporter au contenu de la peine. Les agents pénitentiaires ont également eu la possibilité de s'exprimer sur le site intranet de leur administration – une possibilité que beaucoup ont utilisée.

Les victimes et les proches des détenus ont aussi eu le loisir de s'exprimer tant oralement que par écrit.

Lors d'une « grande réunion » en mai 2007, les partenaires concernés ont été invités à débattre du travail de restitution. Instances publiques et organisations volontaires y participèrent.

Dans un rapport traitant de l'administration pénitentiaire de demain, il était tout naturel de consulter aussi les jeunes. Tout l'automne 2007, des élèves d'un établissement scolaire de Hamar (*Hamar katedralskole*) ont travaillé sur ces questions dans le cadre de l'enseignement des sciences sociales. Voici un extrait de leur rapport :

« Le groupe a remarqué que le public en général a exprimé en plusieurs circonstances son mécontentement quant au niveau et au contenu de la peine. C'est

comme s'il existait une opinion générale tendant à des peines plus nombreuses et sévères. À cette occasion, il peut être nécessaire de noter qu'apparemment la connaissance des conditions réelles de la peine de prison est assez limitée. L'expérience du groupe lui-même a montré que ses membres en amont du processus de travail estimaient que les sanctions auxquelles les délinquants devaient faire face étaient trop clémentes, tandis que, après avoir eu accès aux circonstances de la peine, nombre d'entre eux avaient diamétralement changé d'avis. Beaucoup estiment plutôt que la prison est une sanction pénale bien plus « indulgente » que ce n'est en fait le cas. Cette attitude étaye la théorie selon laquelle il y a une démarcation nette entre les avis bien informés et ceux qui ne le sont pas quand il s'agit de la peine. Il est sûrement important de montrer au public que la prison constitue en fait un changement dramatique dans la vie des détenus. Ce qui aura un effet dissuasif ; mais on peut aussi penser qu'une plus grande conscience sociale autour de l'effet de la peine contribuera par exemple à un pourcentage élevé de dépôts de plaintes.

Accorder à la connaissance de la peine une plus grande place dans l'enseignement élémentaire pourrait être approprié. Il est aussi nécessaire de faire comprendre au niveau du collège que les détenus peuvent être des gens tout à fait normaux, de sorte à supprimer dans une certaine mesure des éléments involontaires liés à la peine, tels que les préjugés et la stigmatisation. »

Les personnes qui à l'avenir travailleront sur la peine et son application ont aussi pris part au processus. Une réunion commune a été organisée entre les étudiants de l'École nationale de Police, les candidats de l'École supérieure pénitentiaire et les étudiants de maîtrise de l'Institut de criminologie et sociologie du droit à l'Université d'Oslo.

Le ministre de la Justice a eu des contacts très étendus avec les agents de tous les services de l'administration pénitentiaire et a, entre autre, visité les 49 prisons de Norvège pour écouter et s'entretenir avec les détenus et le personnel afin de recueillir des points de vue.

Enfin, le ministère a rencontré diverses organisations et reçu des suggestions écrites de leur part.

En s'ouvrant aussi largement au public, et en invitant à faire preuve de créativité sur l'administration pénitentiaire, le Ministère a eu la possibilité de recueillir des idées vraiment intéressantes et de faire naître des mesures inédites et originales.

Published by:
Norwegian Ministry of Justice and the Police

Photo: Hilde Mæhlum, Maske, fra serien vern/gitter
© Hilde Mæhlum / BONO 2008

Print:
Norwegian Government Administration Services
10/2008 - Impression 400

