

CONFERENCE DE CONSENSUS SUR LA PREVENTION DE LA RECIDIVE

Synthèse des contributions et auditions

Le comité d'organisation a auditionné 71 associations, institutionnels, organismes et organisations professionnels, et syndicats, représentés par 145 personnes, après leur avoir adressé un questionnaire qu'il avait établi. Trente-quatre contributions individuelles, adossées ou non au questionnaire, lui ont été spontanément adressées.

La synthèse de ces contributions et des auditions s'attache à rendre compte, en quatre chapitres, des points de convergence et de divergence sur l'ensemble des items évoqués, mais aussi des opinions les plus saillantes ou innovantes relatives aux moyens et méthodes susceptibles de prévenir de la manière la plus opérante possible la récidive.

1 LES CONNAISSANCES

Un consensus très large se fait sur le caractère insuffisant des connaissances qui ne sont pas fondées sur un outil statistique fiable et doivent être construites de façon pluridisciplinaire. Elles doivent en outre être plus largement diffusées.

S'agissant des mesures et actions décidées par les pouvoirs publics aux fins de prévention de la récidive, l'on constate que leur évaluation est lacunaire et ne permet pas ainsi un pilotage efficace.

1.1 L'état des connaissances est majoritairement considéré comme insuffisant

L'insuffisance des connaissances est un constat unanime, notamment en sociologie et criminologie. Elles sont aussi considérées comme tournées vers la pratique, factuelles sans exploitation possible, ou peu fiables. Les études scientifiques anglo-saxonnes et scandinaves apparaissent nettement plus développées. Le sentiment qu'il faut être prudent dans leur transposition à la réalité française est toutefois largement partagé.

La plupart des acteurs estiment également ne pas avoir de vision globale en raison du cloisonnement des savoirs.

Le consensus est large sur la nécessité d'études longitudinales, notamment à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), afin de disposer de données exhaustives sur les parcours, ainsi que sur l'identification des facteurs de risque et de protection.

La recherche universitaire, souvent souhaitée comme pluridisciplinaire, et publique, doit être sollicitée pour enrichir les connaissances. A cet égard, plusieurs propositions de création se font jour : pôle de recherche intégré et pluridisciplinaire chargé d'évaluer en permanence les politiques publiques, structure indépendante multidisciplinaire sur les infractions pénales et leurs prévention, sanction et réparation, observatoire de la récidive, à l'image des Pays-Bas.

Plusieurs organisations syndicales ont rappelé que l'observatoire prévu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, et qui devait s'adosser à l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, n'a jamais été mis en place. Un volet de l'action du conseil national des villes pourrait y être également consacré. Les opérateurs existants (mission de recherche Droit et Justice, IHEJ, services du ministère) paraissent suffisants pour certains, à condition d'être mieux coordonnés.

1.2. L'évaluation scientifique et pluridisciplinaire de l'existant est indispensable

Il est essentiel de développer une culture de l'évaluation et il apparaît important au plus grand nombre d'évaluer, à échéance régulière, les dispositifs existants (notamment programmes d'accompagnement), les pratiques et les méthodes, dans leur pertinence et leur efficacité, de même que les politiques locales d'action publique, pour lesquelles la construction d'indicateurs est indispensable. Cette évaluation, qui concourt notamment à l'amélioration de la qualité des suivis et à l'élaboration de nouveaux outils, peut se fonder sur une collaboration plus étroite et plus régulière avec l'université et la recherche (ainsi que cela existe dans les pays qui l'ont développé).

Les expériences étrangères, qui ne sont pas forcément transposables à l'identique à la situation française, nécessitent également pour être transférées, un accompagnement scientifique.

Certains estiment que le principe d'évaluation globale des dispositifs de prévention doit être développé pour permettre une meilleure coordination des moyens, notamment sur les territoires considérés comme prioritaires, et que les délégués des préfets sont les mieux placés, en coordination avec la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la PJJ, pour assumer cette tâche.

La création d'un label Règles pénitentiaires européennes (RPE) pour les programmes de recherche et d'évaluation est même préconisée par un syndicat pénitentiaire.

1.3. L'outil statistique est à améliorer

La nécessité d'*améliorer l'outil statistique*, souvent qualifié d'insuffisant, est très présente. Les associations d'aide aux victimes en font la demande, notamment sur les agressions sexuelles. Pour certains, cet outil peut s'adosser aux applicatifs existants (Cassiopée¹, APPI², Casier judiciaire), même s'ils sont perfectibles.

Il est relevé que l'absence de production statistique informatisée et fiable dans le domaine de l'application des peines rend délicate une réflexion approfondie sur l'activité des juges d'application des peines (JAP) et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

1.4. L'amélioration des connaissances implique une meilleure diffusion et une formation refondée

L'amélioration passe par une diffusion plus large des connaissances, sur la durée, auprès des magistrats, des fonctionnaires, du grand public, des médias, trop souvent attirés par des « scoop », et des décideurs politiques. Il s'agit notamment de mettre les données chiffrées à disposition de tous, de mettre en valeur les expériences réussies, notamment à l'étranger

¹ Application informatique du ministère de la Justice couvrant la totalité du processus pénal.

² Traitement automatisé de données à caractère personnel « application des peines, probation et insertion » contenant des informations relatives aux condamnés (identité, infractions, peines et mesures) et saisis par les services d'application des peines à réception des dossiers.

(Drug court³, RNR⁴, GLM⁵, travaux sur l'approche théorique du « what works »), les méthodes d'analyse et les résultats (une étude sur les programmes de prévention de la récidive [PPR] étant suggérée) ainsi que l'ensemble des études et recherches universitaires mobilisant plusieurs disciplines (parcours des jeunes majeurs par exemple). En effet, certains soulignent que l'état des connaissances est parfois occulté par des postures idéologiques ou médiatiques alors que pour être efficiente une politique pénale doit se donner les moyens d'être comprise du corps social. L'organisation de réunions publiques pour mieux faire connaître le fonctionnement de la Justice au niveau national, régional et local est suggérée.

Les travaux de recherche menés localement dans les juridictions pourraient être eux aussi utilement diffusés (Nanterre, Angers).

La prise en charge de l'amélioration des connaissances et de leur diffusion/utilisation par l'ONDRP est aussi suggérée.

L'amélioration des connaissances demande également une *meilleure formation* de tous les acteurs, harmonisée, dès l'université, par exemple pour les médecins souhaitant se spécialiser dans l'expertise psychiatrique, de même qu'une meilleure formation initiale et continue dans les écoles (ENM, ENPJJ, ENAP⁶), intégrant la criminologie et la psychiatrie. La formation des soignants, et des médecins coordonnateurs apparaît aussi nécessaire. Une formation conjointe des experts et des magistrats est même souhaitée.

Il est également important de disposer de données régionales régulièrement mises à jour et qui ne se limitent pas aux données d'activité de la police et de la justice (il s'agit d'un problème régulièrement mis en évidence depuis 20 ans dans le cadre notamment des différents dispositifs de la politique de la ville).

Propositions de réforme

- *Mettre en place l'Observatoire de la récidive prévu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009*
- *Développer la recherche, en lien avec l'Université, sur l'évaluation des dispositifs existants, des pratiques et des méthodes, notamment celles inspirées des pays étrangers, et, dans ce cadre, les études longitudinales*
- *Améliorer et coordonner les outils statistiques*
- *Améliorer la formation dès l'Université, notamment en criminologie pour les médecins*
- *Perfectionner la formation initiale et continue dans les écoles du ministère de la Justice (ENM, ENPJJ, ENAP) et pour les médecins, en particulier les experts*

³ V. 2.2 Facteurs de protection.

⁴ Théorie Risk/Needs/Responsivity (pour risques/besoins/réceptivité).

⁵ Théorie du Good lives model (Nouvelle Zélande). V. 4.4.2 Prise en charge.

⁶ Ecole nationale de la magistrature, Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, Ecole nationale de l'administration pénitentiaire.

2. LES FACTEURS DE RISQUE ET DE PROTECTION

Il existe un consensus très large au moins sur l'identification des facteurs de risque, toutes les personnes entendues ayant exposé clairement leurs convictions sur ce point.

Toutefois, peu ont appuyé leurs conclusions sur le résultat d'études spécifiques, la plupart reconnaissant le caractère essentiellement empirique de leur approche.

Le consensus est également large sur le caractère multifactoriel des facteurs de récidive, même si certains considèrent que des catégories de délinquants (sexuels, toxicomanes) appellent des réponses pénales spécialisées et des programmes spécifiques de réinsertion. Le rôle de l'alcool est jugé déterminant et trop souvent sous-estimé.

Enfin, pour la plupart des organisations auditionnées, les courtes peines apparaissent inefficaces et l'accompagnement social et professionnel des sortants de prison est largement insuffisant.

2.1. Les facteurs de risque

Il convient tout d'abord de relever deux constats partagés très largement :

- le manque de volonté politique, l'instrumentalisation politique de l'action pénale, et l'inflation législative, même s'ils ne sont pas des facteurs de risque au sens premier, sont notés comme des facteurs générateurs de complexification et d'illisibilité des dispositifs de prévention de la récidive.

- l'impossibilité d'avoir pour objectif le risque zéro, quelle que soit la qualité des évaluations transdisciplinaires et des programmes mis en place.

2.1.1 Les facteurs de risque ressortent principalement de la situation personnelle, familiale, sociale et professionnelle :

- les addictions (drogue et alcool), l'alcool étant un facteur particulièrement déterminant et insuffisamment pris en compte,
- les avis sont partagés sur le lien récidive/troubles psychiatriques, certains affirmant l'absence de causalité linéaire entre pathologie et commission d'une infraction, d'autres estimant que la rupture de soins peut faciliter le passage à l'acte,
- les antécédents familiaux et personnels d'acte criminel,
- les difficultés familiales ou conjugales (instabilité ou misère affective),

- les carences éducatives (sortie précoce du système éducatif, décrochage scolaire), obstacles à l'accès à l'emploi chez les jeunes majeurs,
- les difficultés professionnelles (chômage, instabilité),
- l'absence de logement,
- l'environnement social (décisif pour certains).

A ces facteurs s'ajoute le *sentiment d'impunité* qui peut résulter de l'absence de certitude de la peine, comme du défaut de contrôle du respect des mesures (interdiction de paraître dans un quartier par exemple).

S'agissant des *mineurs*, la fragilité de l'autorité parentale, l'influence de l'entourage, les traumatismes familiaux, la déscolarisation sont largement évoqués, de même que le délai entre l'infraction et les mesures prises. Mais les avis divergent sur l'opportunité de la judiciarisation précoce des comportements, la plupart estimant que les réponses éducatives, la prévention éducative et sociale, une articulation éducation/sanction, dans une démarche de meilleure évaluation du jeune concerné sont plus appropriées.

Il a été mis en avant l'existence de nombreux dispositifs, relevant de l'Etat ou des collectivités territoriales, paraissant avoir des effets positifs.

L'on peut citer, à titre d'exemple, l'accompagnement psycho-éducatif des mineurs ou jeunes majeurs, la consultation jeunes consommateurs (pour le cannabis et l'alcool), les programmes de réussite éducative (PRE) pour les mineurs⁷. Sont également notées comme positives les classes relais mises en place pour les élèves en risque de marginalisation scolaire qui ont pour objectifs la rescolarisation, la poursuite d'une formation et la resocialisation de ces élèves, et reposent sur l'acceptation des jeunes et de leur famille.

Ont été mentionnés également les centres de loisirs jeune de la police qui, selon certains, mériteraient d'être revivifiés (celui de Marseille voit passer 8000 jeunes par an), les premières expériences de service civique mis en place notamment en lien avec les services de probation, et les centres Défense deuxième chance (CD2C) qui s'adressent aux jeunes subissant de grandes difficultés d'insertion sociale et professionnelle en raison de leur comportement, et leur permettent de bénéficier d'un parcours de formation et d'orientation.

2.1.2 En milieu fermé

Les *courtes peines* sont considérées par de nombreuses organisations auditionnées comme criminogènes (par les organisations syndicales de policiers) et peu propices à un suivi efficace (par les syndicats de l'administration pénitentiaire) (V. *infra* 4.2 Echelle des peines). Même si l'aspect symbolique de la peine, outre une réponse à l'atteinte à l'ordre public, restent importants pour les policiers et certains procureurs.

La *surpopulation carcérale* et les choix d'architecture et d'implantation pénitentiaires (grands centres pénitentiaires hors des centres urbains) sont fréquemment énoncés comme augmentant les risques. Le niveau de sécurité supérieure appliqué indifféremment à l'ensemble des catégories de détenus des grands centres pénitentiaires génère des difficultés récurrentes. En outre, par leur éloignement géographique, ils ne facilitent pas un accompagnement social ou médical ou l'application d'un programme de préparation à la sortie. Ils peuvent rendre par ailleurs illusoire, à l'intérieur de la prison, l'accès aux infrastructures et aux lieux collectifs de prise en charge.

⁷ Mais il est regretté par certains que le parrainage pour les jeunes majeurs connus de la justice n'existe par pour la recherche d'emploi.

L'insuffisance de travail et de formation professionnelle, l'impossibilité d'accès aux droits les plus fondamentaux, et plus largement l'insuffisance et l'impossibilité d'accès aux activités proposées sont autant de points négatifs, auquel s'ajoute la déresponsabilisation du détenu.

Les difficultés d'accès aux soins somatiques et psychiatriques hors de la prison, et la rupture de soins pour les pathologies graves sont également évoquées comme autant de menaces de récidive.

Enfin chacun s'accorde sur *le risque majeur des sorties dites « sèches »*, sans projet construit, pouvant entraîner des ruptures dans les prises en charge sanitaires et sociales. L'absence de logement, de ressources ou de liens familiaux et sociaux dans les premières semaines suivant la sortie de prison peut être notamment un élément déclencheur d'un nouveau passage à l'acte.

L'ensemble de ces difficultés sont vécues comme des freins puissants à l'évolution des missions des agents de surveillance et des SPIP et à la mise en place de procédures et de programmes performants.

2.2. Les facteurs de protection, voire de désistance

2.2.1 En amont de la sanction

Un profil caricatural pourrait se résumer à la phrase d'un conseiller d'insertion et de probation (CIP) d'expérience : « un homme de 25 ans, avec une conjointe et un enfant, vivant dans un logement stable, ayant une activité professionnelle, et capable de gérer sa consommation d'alcool ne récidivera pas. »

La réponse immédiate au premier acte, forme de tolérance zéro, est principalement évoquée par les policiers, certains syndicats pénitentiaires et les élus locaux.

Mais ce sont l'individualisation de la peine, la compréhension de sa nature et de son sens par le condamné, la valorisation de l'image de soi, qui constituent, avec l'accompagnement dans la durée, les facteurs de prévention les plus largement consensuels.

A cet égard, tous les acteurs estiment que la faiblesse des effectifs des services de probation, et par conséquent le nombre élevé de dossiers à traiter par agent, que ce soit en milieu ouvert ou fermé, obèrent la qualité de la prise en charge des personnes placées sous main de justice (PPSMJ). La hiérarchisation, dans les relations entre le JAP et le SPIP, des urgences signalées (en raison de leur nombre important depuis l'affaire Pornic) est proposée.

Et une intervention socio-éducative au stade de la garde à vue, notamment en matière de violences familiales, semble produire des effets positifs.

Le dispositif de prévention de la Gendarmerie, par le maillage de référents AVIF (aînés-violences interfamiliales), anti-drogue FRAD et nouvelles technologies et d'un intervenant social (ISG) est présenté comme opérant. Cette dernière fonction pourrait être généralisée en partenariat actif avec les collectivités. Il est même suggéré la création d'un référent probation.

La nécessaire confrontation à l'acte et à ses conséquences sur le plan personnel et social se retrouve dans les stages de citoyenneté et de sensibilisation (citoyenneté, parentalité, sécurité routière, stupéfiants) dont l'effet apparaît bénéfique (en provoquant une prise de conscience

par le délinquant de l'acte commis). Il en est de même pour la responsabilisation des auteurs de violences conjugales.

Plusieurs des personnes auditionnées citent des expériences étrangères, notamment en matière d'infractions sur les stupéfiants, des « Drug courts » et des tribunaux de traitement de la toxicomanie, pour lesquels il existe des évaluations positives.

Cependant, toutes les organisations auditionnées reconnaissent qu'aucune des mesures mises en place en France n'a fait l'objet d'évaluation sérieuse.

2.2.2 En milieu fermé

Le respect de la dignité humaine, dans les conditions matérielles et relationnelles de la détention, est primordial. Le détenu doit passer du statut de sujet à celui de citoyen. Cela passe notamment par une meilleure rémunération du travail, la limitation des fouilles à nu, le droit de recevoir des proches dans l'intimité, déjà formulés dans la loi pénitentiaire, l'élargissement du droit d'expression pour lequel la loi pénitentiaire se situe en deçà des règles pénitentiaires européennes.

Les aménagements de peine et la préparation à la sortie sont essentiels à la construction ou à la reconstruction du détenu. Dans cette perspective, l'accès aux droits, le maintien des liens familiaux, l'accès à l'école et à la formation, les programmes locaux de lutte contre la récidive fondés sur la pluridisciplinarité sont prédominants. Le parcours d'exécution de peine constitue pour certains un outil indispensable qui implique la personne détenue. Il y a lieu cependant de relever que ces programmes locaux de lutte contre la récidive et le parcours d'exécution n'ont pour l'instant pas encore été évalués.

La séparation des détenus (prévenus, condamnés, récidivistes, criminels, correctionnels) ainsi que l'encellulement individuel sont perçus également comme des facteurs de prévention.

De façon générale, les médecins considèrent que le soin n'est pas un outil de lutte contre la récidive, même s'il y contribue. Et, pour les psychiatres, la prison ne favorise pas l'abandon des pratiques addictives sauf pour l'alcool.

La coopération avec la famille est aussi relevée comme très importante et leur soutien est primordial. La mise en place d'espaces d'échange ou d'accueil mobile pour les familles en attente de parloir est jugée indispensable par les associations qui les ont évoquées.

Les points d'accès au droit pénitentiaires, gérés, sous le contrôle des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD), par des associations spécialisées, et qui proposent aux détenus des consultations régulières dans les différents domaines d'intervention (droit de la famille, du logement, des étrangers, du travail, de la consommation) pourraient être multipliés.

2.2.3 En milieu ouvert

De façon générale, un accompagnement social global dans la continuité (famille, hébergement stable, ouverture de droits, formation, accès aux soins, traitement des addictions) est considéré comme favorisant une insertion sociale et professionnelle et prévenant la récidive. Il est dès lors relevé comme paradoxal de constater, qu'alors qu'il est de plus en plus prononcé, le placement sous surveillance électronique (PSE) ne bénéficie pas de cet accompagnement.

Le suivi et le contrôle des obligations, avec accompagnement psychologique dans certains cas, est incontournable.

Plusieurs des personnes entendues ont insisté sur l'importance de développer la prévention de la délinquance avant la prévention de la récidive. Ainsi, l'intervention la plus en amont possible auprès des familles, notamment par le biais des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), et des actions menées pour la protection de l'enfance est considérée comme importante.

La plupart des collectivités locales et plus particulièrement les départements mettent en place cette intervention précoce et des actions dédiées : soutien à la parentalité⁸, services d'accompagnement parental (SAP), prévention du décrochage scolaire, clubs de prévention pour les jeunes en voie de marginalisation et d'isolement.

Les CDAD disposent, au bénéfice de la famille du détenu, de leviers d'action non négligeables en matière de prévention de la délinquance (consultations juridiques, droit de la famille, des étrangers, du logement, du travail, quelquefois de la consommation).

Il convient cependant de relever qu'il se dégage un consensus sur le fait que les personnes sous main de justice accèdent plus difficilement que la population générale aux dispositifs sociaux de droit commun (V. *infra* 4.4.7).

S'agissant du contentieux spécifique des violences intrafamiliales, les professionnels et les associations d'aide aux victimes estiment que le prononcé d'une ordonnance de protection par le juge aux affaires familiales devrait aller de pair avec les mesures de réinsertion des auteurs réitérants. Certaines associations d'aide aux victimes estiment en outre nécessaire de limiter le droit de visite et d'hébergement des enfants⁹. Les stages de sensibilisation et le partenariat entre le SPIP et certaines associations de lutte contre les violences faites aux femmes, dans le cadre des PPR, semblent donner des résultats encourageants.

Propositions de réforme

1. En milieu ouvert

Mettre en place les moyens et les procédures susceptibles d'assurer la célérité et l'effectivité de la peine

- *Favoriser la mise en œuvre de modes alternatifs de régulation des conflits du type de la conciliation et de la médiation (sauf pour les violences conjugales pour lesquelles la mesure de médiation est controversée)*
- *Instaurer un accompagnement de la personne sous PSE*
- *Développer les stages de citoyenneté et de sensibilisation tout en contrôlant mieux leur contenu*
- *Développer des dispositifs justice/santé pour le traitement des addictions*
- *Inscrire systématiquement et en temps réel les mesures de contrôle judiciaire sur le fichier des personnes recherchées*
- *Envisager la création de maisons de justice dans les zones de sécurité prioritaire (ZSP)*

⁸ Dispositif d'accueil d'éveil pour le développement de l'enfant de moins de six ans et la promotion des compétences parentales.

⁹ Systématisation du droit de visite dans un lieu neutre, secret de l'adresse de la mère dans toutes les situations de violence conjugale, restriction des droits paternels, retrait de l'autorité parentale (pas appliqué).

2. En milieu fermé

- *Limiter la surpopulation carcérale en instaurant un numerus clausus dans les maisons d'arrêt*
- *Appliquer les règles pénitentiaires européennes pour assurer le passage de l'état de détenu sujet à celui de détenu citoyen (accès aux droits fondamentaux, aux soins, au travail et à la formation professionnelle, maintien des droits acquis au titre de l'assurance chômage, RSA)*
- *Repenser le nombre de dossiers affectés à un CPIP*
- *Inscrire l'accompagnement social du sortant de prison dans le dispositif de droit commun*
- *Adapter les structures pénitentiaires aux différents types de délinquance et mettre en place l'encellulement individuel en maison d'arrêt*
- *Développer les points d'accès au droit pénitentiaires*

3 LES PROCEDURES JUDICIAIRES

Le consensus le plus large existe sur le fait que l'immédiateté, la célérité et l'individualisation de la réponse pénale concourent à la prévention de la récidive. De très nombreux intervenants y ajoutent l'effectivité de la réponse pénale.

Ce consensus conduit à une remise en cause très partagée du système actuel de poursuites décrit comme incapable de satisfaire aux trois objectifs exposés ci-dessus. Il est en outre perçu comme illisible par un nombre important d'acteurs (élus, membres des forces de l'ordre), et plus largement par les citoyens.

S'y ajoute une nécessité ressentie par un certain nombre de repenser le déroulement même du procès pénal.

La politique du chiffre (notamment l'importance accordée au taux de réponse pénale) et le déficit d'évaluation de la situation personnelle et sociale des personnes sont perçus comme un frein à l'individualisation des sanctions.

3.1. Les schémas d'orientation des procédures au niveau du parquet sont décrits comme hétérogènes et souvent peu lisibles

1. Cette idée est développée par de nombreux acteurs, dont les policiers et les SPIP.
2. Les magistrats du parquet estiment que les décisions d'orientations des poursuites n'ont pas pour seul objectif de prévenir la récidive mais qu'elles doivent prendre en compte ce paramètre. Certains policiers, n'étant pas forcément avisés de l'ensemble des paramètres qui orientent la politique du parquet, considèrent l'état de récidive voire même de réitération comme un critère déterminant pour l'orientation des poursuites.

3. La *remise en cause du taux de réponse pénale* comme élément déterminant pour mieux cibler la politique pénale souhaitée est portée par un nombre important de contributeurs.

Et la *restauration du pouvoir d'opportunité du procureur de la République sur le principe même d'une poursuite*, et non pas seulement du mode de poursuite, (qui apparait aujourd'hui contredit par les objectifs fixés d'un taux de réponse pénale tendant vers les 100 %) est revendiquée par l'ensemble des magistrats comme un des éléments essentiels à une prévention efficace, la gradation de la réponse pénale étant également un élément important. Plusieurs des organisations professionnelles auditionnées ont estimé que, compte tenu des moyens disponibles, on ne pouvait pas à la fois tout poursuivre et apporter à chaque acte des réponses adéquates.

4. En tout état de cause, la multiplication croissante des modes de traitement diversifiés répond, pour les magistrats, à une pression du corps social qui attend une réponse à chaque acte de délinquance. Certains ont regretté que d'autres modes de régulation sociale soient insuffisamment mobilisés (par exemple : pourquoi saisir le parquet pour tous les incidents internes aux établissements scolaires ?).

5. La justice civile, pour autant qu'elle soit assurée avec une célérité suffisante et un niveau de qualité acceptable, a été décrite comme contribuant à l'apaisement des tensions et son action doit être prolongée ou substituée par la mise en œuvre de modes alternatifs participatifs et transactionnels (médiation et conciliation). Et la ventilation des moyens entre actions pénale et civile doit quant à elle être suffisamment équilibrée, notamment pour les mineurs.

6. La notion de temps est une donnée importante dans l'orientation des poursuites. Elle explique notamment le fait que certaines orientations sont liées à l'état d'encombrement du rôle d'audience et sont seulement destinées à obtenir une décision plus rapide. La connaissance en temps réel de l'existence de poursuites concomitantes à l'égard d'une même personne¹⁰ sur le territoire national est souhaitée par certains. Le déploiement de la communication des applications informatiques des services de police et de gendarmerie avec l'application Cassiopée¹¹ devrait améliorer cette connaissance.

7. Le parquet a développé depuis de nombreuses années une organisation du travail et de ses services dit « traitement en temps réel » ou « TTR ». Son amélioration est souhaitée par nombre de magistrats du parquet, et peut passer par la création d'un référentiel des réponses pénales, la prise en compte de réels outils de connaissance du délinquant (dossier unique) et une augmentation des moyens accordés.

Certains préconisent toutefois la limitation du recours à cette méthode de travail, parfois jugée trop expéditive. En effet, ils estiment par exemple que le rapport téléphonique fait par les enquêteurs dans le cadre de l'urgence ne permet pas toujours de connaître l'individu et son environnement, ni de déceler les éléments laissant craindre un risque de récidive.

Une voie discordante discerne un impact positif du TTR sur la prévention de la récidive et propose la constitution d'un dossier unique de personnalité.

8. Au stade de l'enquête, l'abandon de la politique du chiffre, une plus grande autonomie des officiers de police judiciaire (OPJ) dans l'enquête, et la nécessité d'échanges entre parquet et

¹⁰ Telle qu'une convocation ultérieure devant le tribunal correctionnel par un officier de police judiciaire (COPJ).

¹¹ Application informatique du ministère de la Justice couvrant la totalité du processus pénal. Cette communication est en cours.

enquêteurs, sont des demandes fortes formulées par les syndicats de policiers qui, avec les collectivités locales, regrettent l'absence de retour d'information sur les réponses judiciaires. Le déficit d'information alimente selon eux de nombreux malentendus sur l'absence de réactivité de la justice et ne facilite pas le contrôle de certaines obligations (interdiction de paraître dans un quartier par exemple). La connaissance partagée apparaît ainsi essentielle à la compréhension et à l'évaluation de chaque cas, le recueil et le croisement des informations étant le préalable à l'évaluation du risque de récidive.

9. Les conditions du recours à la procédure de comparution immédiate doivent être repensées

Les avis sont partagés sur *la procédure de comparution immédiate*, considérée par un certain nombre comme un moyen inefficace de prévention de la récidive, pourvoyeur de peines d'emprisonnement ou mode de gestion des stocks, et par d'autres comme une réponse possible au risque de réitération, pouvant trouver sa place dans la diversité des modes de poursuite, à condition que les sanctions prononcées soient exécutées rapidement. Il a été proposé de la remplacer par une procédure permettant de saisir en urgence une audience collégiale validant le choix de cette procédure rapide.

Cette procédure d'urgence est considérée par une majorité comme peu propice à une évaluation psychiatrique de qualité, peu fiable sur le parcours médical de la personne en garde à vue (antécédents psychiatriques, hospitalisation d'office, passages à l'acte), et réalisée sans connaissance des éléments de personnalité recueillis par les enquêteurs. La critique est unanime sur l'expertise psychiatrique en garde à vue dont certains demandent la refonte. De plus, il a été souligné le risque que les comparutions immédiates (CI) sans expertise psychiatrique orientent en prison des justiciables qui nécessiteraient des soins.

10. Les alternatives aux poursuites doivent être développées

La confrontation du délinquant à son acte et à ses conséquences sur le plan personnel et social au travers des choix de réponses alternatives de plus en plus variés, le conduisant à se confronter à la réalité de la vie en société, est perçue par un grand nombre comme une pratique positive. Il en est ainsi des différents stages de citoyenneté, de sensibilisation et de responsabilisation (citoyenneté, parentalité, sécurité routière, stupéfiants, violences conjugales) (V. *supra*, 2.2 Facteurs de protection).

La médiation pénale (à tous les stades de la procédure pour certains), le recours au délégué du procureur, la réparation pour les infractions mineures, les stages de citoyenneté sont à privilégier et ne sont efficaces que s'ils sont adaptés à l'infraction commise. Ces réponses mériteraient en outre de faire l'objet d'une évaluation. Une organisation est quant à elle opposée à toute idée de médiation, y compris les médiations familiales en cas de violences conjugales. Le nombre d'orientations sanitaires, sociales ou professionnelles pourrait être augmenté (pour les addictions, la déscolarisation) à la condition d'être précédé d'une évaluation sérieuse sur leur opportunité. La création de nouvelles alternatives est préconisée par certains pour des types de délinquance définis (par exemple sur le modèle des transactions douanières, ou en matière de circulation routière).

Pour certains, la composition pénale et la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) sont utilisées essentiellement comme outils de gestion des stocks.

11. S'agissant des mineurs, la COPJ est considérée comme préférable à la procédure de défèrement¹², tandis que la nécessité de la célérité et de l'effectivité des mesures éducatives est affirmée.

12. Le manque de moyens humains et financiers (frais de justice et associations) est une constante.

Propositions de réforme

- *Remettre en cause l'importance de l'indicateur de taux de réponse pénale*
- *Restaurer le pouvoir d'opportunité des poursuites du parquet*
- *Mobiliser tous les modes de régulation sociale avant de saisir le parquet*
- *Multiplier les échanges entre les enquêteurs policiers et le parquet, s'agissant notamment du retour d'information concernant les réponses judiciaires*
- *Privilégier les alternatives aux poursuites qui ne peuvent être de simples outils de gestion des stocks de dossiers*
- *Limiter le recours au traitement en temps réel (TTR) et/ou améliorer la qualité de sa mise en œuvre*
- *Repenser la place de la comparution immédiate*

3.2. Le temps judiciaire de l'audience doit permettre une connaissance approfondie de la personnalité et du parcours du prévenu.

3.2.1. Le juge doit avoir dès l'audience une connaissance approfondie de la personnalité du prévenu, de son environnement social et familial et de ses perspectives d'insertion.

Cette connaissance, encore trop éparse et parcellaire, supposerait des enquêtes permettant de reconstituer le parcours des personnes et des expertises médico-psychologiques et psychiatriques dans les cas où cela paraîtrait nécessaire.

Un large consensus porte sur la nécessité d'améliorer les *enquêtes sociales rapides*. Si l'on veut que l'enquête de personnalité ne fonctionne plus seulement sur un mode déclaratif, il faut renforcer et professionnaliser les services chargés d'évaluer les facultés de réinsertion avant la prise de décision, en lien avec les partenaires sociaux, et s'interroger sur leur lien avec les SPIP qui, depuis la loi du 27 mars 2012 sur l'exécution des peines, doivent désormais se recentrer sur le post-sentenciel et laisser la réalisation de ces enquêtes au secteur associatif¹³.

Le recours systématique aux enquêtes de personnalité pré-sentencielles est préconisé par certains. Un syndicat de police propose de transmettre les éléments d'évaluation du risque relevés par les services de police. Il est même avancé l'idée d'un service d'évaluation des majeurs au sein du tribunal (sur le modèle des mineurs).

Les avis divergent sur leur délégation au secteur associatif mais le consensus se fait sur la nécessité que cette délégation s'accompagne d'une professionnalisation et d'une structuration

¹² Devant le procureur de la République.

¹³ La loi du 27 mars 2012 a déjà délégué par priorité ces enquêtes au secteur associatif.

commune de leur activité (référentiel, formation), d'une révision de leur mode de financement et enfin d'un lien plus structuré avec les SPIP.

L'inscription au casier judiciaire des alternatives aux poursuites et des aménagements de peine serait pour certains un apport précieux dans la connaissance du parcours de la personne comparante.

3.2.2. L'expertise psychiatrique et le statut de l'expert sont à redéfinir

Un consensus se fait également sur la *nécessité d'améliorer l'expertise pré-sentencielle*, en réfléchissant à sa nature. Le retour à la mission première de diagnostic de l'expertise psychiatrique (pour éclairer le juge sur la responsabilité du délinquant) est revendiqué par les médecins psychiatres, et l'abandon de l'évaluation de la dangerosité préconisé par un grand nombre.

En effet, nombre de professionnels entendus considèrent qu'actuellement la mission de l'expert médical porte moins sur l'évaluation de la responsabilité que sur celle de la dangerosité. Les médecins regrettent notamment qu'on soit passé de la dangerosité à la prédictivité et que la question posée ne soit plus celle d'un diagnostic mais d'un pronostic.

L'évaluation de la dangerosité psychiatrique et criminologique est décrite comme une des missions les plus délicates qui puisse être confiée à un expert judiciaire psychiatre en raison de leur faible nombre qui a un effet négatif sur la qualité, de la fiabilité incertaine des outils d'évaluation disponibles et des potentielles conséquences individuelles et sociales de cette évaluation. Le niveau de rémunération, le régime fiscal, et la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » dite HPST du 21 juillet 2009 (qui rend peu compatible les activités d'expertise avec l'exercice hospitalier) semblent être des freins à l'attractivité de la pratique de l'expertise.

Pour nombre de magistrats, l'expertise doit rester un simple élément d'appréciation mis à leur disposition.

La réalisation d'un guide et la mise en place de formation continue sur l'expertise psychiatrique est souhaitée par les psychiatres.

S'agissant de l'injonction de soins, certains psychiatres estiment nécessaire un diagnostic préalable reposant sur une expertise pluridisciplinaire.

Nombre de magistrats considèrent ne pas disposer de tous les éléments pour évaluer le bien fondé du suivi socio judiciaire (SSJ).

L'absence d'évaluation préalable au prononcé d'une obligation de soins conduit parfois la justice à adresser des personnes aux centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) alors qu'elles ne relèvent pas de ce type de prise en charge.

3.2.3. L'utilisation de la méthode actuarielle doit être raisonnée

La méthode actuarielle est largement rejetée, lorsqu'elle se base uniquement sur des statistiques pour prédire le passage à l'acte délinquant, en l'absence d'examen clinique et sans prendre en compte un parcours et une évolution de l'individu. Les magistrats estiment que leur fonction consiste à décider au cas par cas et qu'ils n'ont pas à appliquer une méthode de ce type. Pour l'ensemble des psychiatres, cette méthode n'est pas destinée à se substituer à l'analyse clinique, mais peut la compléter utilement.

Certains estiment nécessaire de soutenir des recherches susceptibles de mener à l'élaboration d'outils actuariels d'évaluation de la dangerosité criminologique complémentaires des données de l'examen clinique.

3.2.4. La césure du procès pénal est à envisager

La césure du procès pénal est une proposition forte portée par un certain nombre. Au jugement sur la culpabilité (avec ajournement de peine pour certains) devrait succéder une phase d'observation et d'évaluation approfondie permettant de disposer de données utiles pour choisir la peine la plus adaptée qui serait prononcée ultérieurement.

La césure du procès est également envisagée pour les mineurs : une mise à l'épreuve (six mois à un an) suivrait le jugement sur la culpabilité, qui interviendrait dans les deux mois suivant l'infraction.

Ce système exigeant en temps et en moyens se conçoit, pour certains, comme un objectif à long terme.

3.2.5. Le choix de la peine et ses modalités d'exécution doivent être expliqués

En effet, c'est une opinion largement partagée qu'au stade de l'audience une sanction comprise a un effet préventif plus important. Ce choix doit aussi être motivé dans la rédaction du jugement, facilitant en cela le travail du JAP.

Le bureau d'exécution des peines (BEX), dont l'utilité est reconnue pour une explication et une exécution rapide de la sanction, peut pallier en partie ce défaut de pédagogie, à la condition qu'il bénéficie des moyens humains adéquats. Il pourrait être étendu à un plus grand nombre d'audiences que le nombre moyen actuellement couvert.

Propositions de réforme

- *Mener une réflexion sur la césure du procès pénal*
- *Harmoniser la formation de tous les acteurs de l'évaluation*
- *Améliorer la qualité des enquêtes sociales rapides, déléguées désormais au secteur associatif, et professionnaliser les associations*
- *Réfléchir à une utilisation raisonnée de la méthode actuarielle, dans tous les cas complémentaire à l'examen clinique*
- *Expliquer la peine à l'audience et motiver son choix dans le jugement de condamnation*
- *Étendre les plages horaires d'ouverture des bureaux d'exécution des peines afin qu'ils puissent recevoir un plus grand nombre de personnes condamnées*
- *Inscrire au bulletin n°1 du casier judiciaire l'ensemble du parcours judiciaire : alternatives aux poursuites, condamnations non avenues, aménagements de peine*
- *Créer un institut de l'expertise*
- *Revaloriser la fonction de l'expert*
- *Redéfinir la mission de l'expertise psychiatrique pré-sentencielle*
- *Mettre en place de conférences locales d'action publique dédiées à la prévention de la récidive, aux réponses pénales et autres mesures de réparation*

4. LES TYPES DE SANCTIONS ET LEUR EXECUTION

L'unanimité se dégage sur les effets négatifs de l'empilement législatif de ces dernières années, de l'augmentation de la population carcérale, et de la charge de travail des magistrats et fonctionnaires (administration pénitentiaire, notamment les SPIP, et PJJ), le tout dans un contexte budgétaire contraint.

Des interrogations sont largement partagées sur :

- *le principe même d'une sanction pénale : émerge une discussion sur le périmètre de la justice pénale : dépenalisation ou contraventionnalisation de certaines infractions,*
- *la nature des peines : le principe d'une refonte de l'échelle des peines est largement partagé, notamment par la suppression des sanctions à caractère automatique et notamment les peines planchers, la remise en cause des courtes peines d'emprisonnement, la création d'une peine de probation, et le souhait d'une réelle effectivité des sanctions patrimoniales.*
- *leur exécution : le consensus est large sur la continuité de la prise en charge et son caractère pluridisciplinaire, la priorité devant être donnée aux aménagements de peine dont certains considèrent qu'ils devraient être systématiques (notamment la libération conditionnelle), et la nécessité de revoir la répartition des compétences entre les différents acteurs.*

Plusieurs principes d'action s'en dégagent et font largement consensus : une meilleure évaluation du condamné tout au long de l'exécution de la peine, une structuration des programmes de prise en charge en milieu ouvert, un accès aux soins largement assuré pendant et après la détention, une articulation à construire avec les dispositifs sociaux de droit commun (logement, hébergement, formation professionnelle, emploi, accompagnement social).

4.1 La dépenalisation n'est pas un tabou

Le consensus se fait sur la nécessité d'une régulation différente de certains contentieux de masse (par exemple le contentieux routier), que ce soit par la *contraventionnalisation* (comme en Allemagne), la *déjudiciarisation* (par un traitement administratif par exemple d'une partie du contentieux routier, le système judiciaire intervenant éventuellement en dernier recours), ou la *dépenalisation* (usage de stupéfiants, aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un étranger en France, presse, outrages, refus de prélèvement génétique, réunions dans les halls d'immeuble, urbanisme, fraudes alimentaires). Les modalités n'en sont pas pour autant clairement définies.

Le développement des sanctions patrimoniales (saisie confiscation) est également suggéré.

L'interrogation est largement partagée sur ce qui mérite de relever de la sphère pénale ou de donner lieu à d'autres formes de régulation sociale, quand 50% des alternatives aux poursuites sont des rappels à la loi.

4.2 L'échelle des peines n'est pas intangible

Elle peut être modifiée pour que l'emprisonnement ne soit plus la peine de référence, même si certains estiment que la prison, en ce qu'elle garantit une mise à l'écart provisoire, reste le mode le plus efficace de prévention de la récidive, tout au moins à court terme.

La suppression ou la limitation des *courtes peines d'emprisonnement* (par exemple moins de six ou neuf mois, et hors condamnation en comparution immédiate avec mandat de dépôt pour certains, ou un an pour d'autres) sont des propositions mises dans le débat. Ces peines sont en effet perçues par la majorité comme criminogènes, et/ou inefficaces en terme de prévention de la récidive, car elles n'autorisent pas un suivi opérant en détention et ne permettent pas de préparer la sortie. Il est parfois suggéré de les remplacer par des peines alternatives, surveillance électronique, travail d'intérêt général ou semi-liberté.

Si une majorité estime que le recours aux courtes peines paraît devoir être réduit, il reste néanmoins pour certains nécessaire, dans certains cas, en tant que réponse de type strictement répressif ou à titre d'exemplarité.

Les mécanismes automatiques de sanction de la récidive sont majoritairement remis en cause, celui des *peines planchers* étant le plus rejeté, pour ne pas avoir notamment d'effet notable sur la diminution de la délinquance, et induire une surpopulation carcérale.

La révision de l'échelle des peines peut aussi se concevoir en distinguant la nature des infractions (par exemple atteintes aux biens et atteintes aux personnes) car la récidive n'est pas univoque.

S'agissant des jeunes majeurs, la possibilité de leur appliquer certaines dispositions pénales prévues pour les mineurs, en application d'une recommandation du Conseil de l'Europe, est évoquée.

Si la majorité des associations d'aide aux victimes est favorable aux aménagements de peine, une association de victimes demande pour les crimes les plus graves notamment sexuels le renforcement de la rétention de sûreté et des peines planchers, la généralisation des peines fermes et la suppression des remises de peine et de libération conditionnelle pour les criminels sexuels.

4.3 La nature des peines doit évoluer

4.3.1. Il est essentiel de donner du sens et de la consistance aux peines

Un exemple de « non sens » est fourni par le fait que certains magistrats prononcent peu de peines d'amende ou de jours amende¹⁴, en raison du faible taux de recouvrement par les trésoreries, sur lequel il n'existe aucune donnée objective.

¹⁴ Une personne condamnée à X jours-amende à Y euros doit verser $X \times Y$ euros à l'issue d'un délai égal au nombre total de jours-amende. Le défaut de paiement conduit à une incarcération correspondant au nombre de jours impayés.

Il en est de même pour la peine de confiscation dont l'effet dissuasif est décrit comme atténué par la difficulté d'exécution. Il a été suggéré de lever cet inconvénient par le prononcé de la saisie provisoire en instituant la personne gardienne des scellés.

4.3.2. L'accord est unanime sur la nécessité de donner une priorité à la probation

La création d'une *peine* (appelée par certains peine de probation ou par d'autres contrainte pénale communautaire), détachée de l'emprisonnement, prévoyant un suivi enfermé dans un certain délai et pouvant se substituant au sursis avec mise à l'épreuve (SME) et au PSE (mais aussi à toutes les peines alternatives à la détention telles que le travail d'intérêt général), est souhaitée par certains. Elle serait plus particulièrement adaptée pour les personnes dont les problématiques nécessitent un suivi pluridisciplinaire. Elle permettrait de définir un suivi individualisé, dont les modalités seraient précisées par la juridiction et/ou le JAP, pour chaque condamné : travail au profit de la communauté, suivi social, suivi sanitaire, réparation, remboursement de la victime. Elle impliquerait un cadre établi pour le suivi, le conseil et l'assistance et pourrait remplacer le sursis avec mise à l'épreuve, le TIG peine principale, le jour amende. La *contrainte pénale communautaire* quant à elle est également proposée pour remplacer le sursis simple.

Même si cette peine, qui est abordée avec nuance, ne suscite pas d'opposition forte, un certain nombre s'interroge sur sa plus-value. Ils considèrent, soit qu'elle existe déjà, lorsque le TIG et le suivi socio-judiciaire sont prononcés à titre de peine principale, et peut être élargie, soit qu'il conviendrait d'abord de mettre en place les moyens de contrôle de l'exécution des mesures existantes, puisque c'est ce qui semble faire défaut dans leur suivi, et qu'en tout état de cause, elle nécessite des moyens importants.

4.3.3 Deux peines sont remarquées comme ayant de réels effets sur la prévention de la récidive

- le travail d'intérêt général (TIG), pour lequel un concours plus affirmé des collectivités locales est souhaité. Il est toutefois noté que malgré son aspect positif unanimement reconnu, que les travaux ordonnés aient une fonction réparatrice ou de réel intérêt général, cette sanction ne se développe pas. Les difficultés pratiques de mise en œuvre, le manque d'interlocuteurs disponibles dans les organismes d'accueil, le faible nombre de travaux susceptibles d'être offerts le soir ou le week-end, la surcharge des SPIP sont autant d'obstacles avancés. L'accroissement des possibilités de conversion d'une peine ferme ou de jours amende en TIG est à cet égard proposé.

- le suivi socio-judiciaire (SSJ) dont il est dit qu'il serait encore plus efficient s'il était mieux ciblé sur certaines infractions, priorisé en faveur de telle ou telle catégorie de délinquant, et/ou réservé aux situations difficiles. Cela éviterait notamment une certaine embolie des SPIP. En outre, les médecins coordonnateurs devraient être en nombre suffisant et leur rôle pourrait être élargi en cas de prononcé d'une obligation de soins dans le cadre du SME.

4.3.4. Le bracelet électronique et le contrôle judiciaire socio-éducatif (CJSE), dans le cadre pré-sentenciel, pourraient être développés en alternative à la détention provisoire

Le développement du bracelet électronique, notamment en alternative à la détention provisoire, lèverait la difficulté de la surpopulation carcérale et permettrait au SPIP de se concentrer sur les suivis les plus bénéfiques pour la prévention. Mais plusieurs intervenants soulignent les inconvénients de ce dispositif, liés à un faible suivi social.

L'on s'accorde également sur le fait que le *contrôle judiciaire socio-éducatif* (CJSE), qui comporte à la fois des obligations et des interdictions, évite le caractère désocialisant de l'emprisonnement, et permet de prévenir la récidive. Pour ces raisons, les associations d'aide aux victimes y sont favorables. Pour être efficace, il nécessite cependant une communication permanente avec l'institution judiciaire, une structuration du secteur associatif des contrôleurs judiciaires, une formation adaptée et une meilleure articulation avec les SPIP.

4.3.5. Le contrôle des obligations doit être renforcé

Les SPIP ne peuvent assurer le contrôle de certaines obligations en raison de la faiblesse de leurs effectifs mais aussi en raison de la nature de leurs missions. Il a été largement souligné la nécessité d'une plus forte articulation avec les forces de police et de gendarmerie pour le renforcement du contrôle du respect des obligations imposées aux condamnés¹⁵ mais se heurte à l'absence d'organisation des échanges d'information avec les magistrats sur les mesures prononcées en pré et post-sentenciel. Un problème de charge de travail pour les services répressifs est également souligné par les syndicats de policiers.

Ce renforcement du contrôle serait en outre de nature à crédibiliser une peine de probation.

Propositions de réforme

- *Elaborer un code de l'application et de l'exécution de la peine*
- *Créer une peine détachée de l'emprisonnement (peine de probation ou contrainte pénale communautaire)*
- *Supprimer les courtes peines ou réduire le recours à celles-ci*
- *Supprimer les mécanismes automatiques de sanction de la récidive, dont les peines planchers*
- *Dépénaliser, déjudiciariser et contraventionnaliser certaines infractions*
- *Créer un service de la probation articulé avec le secteur associatif, dont le pilotage serait assuré par le SPIP*
- *Développer les conditions de mise en place du travail d'intérêt général*
- *Etendre le champ d'application du bracelet électronique*
- *Multiplier le recours au CJSE*
- *Renforcer le contrôle des obligations des probationnaires en faisant notamment appel aux services de police et de gendarmerie, s'agissant des interdictions de se rendre dans certains lieux ou de rencontrer les victimes*
- *Instaurer un « sas » pénal pour les jeunes majeurs, auxquels pourraient s'appliquer certaines dispositions pénales prévues pour les mineurs.*

4.4 L'exécution des peines est à reconstruire

L'insuffisance des moyens financiers, s'agissant de la formation des acteurs et du secteur associatif, et humains, pour les JAP et les SPIP, est relevée systématiquement comme l'obstacle à la mise en place d'actions pérennes et à la conduite d'un travail efficace.

¹⁵ Il a été cité à cet égard l'interdiction de paraître dans certains lieux, décrite comme difficile à contrôler, la vérification des documents de complaisance, notamment les contrats de travail.

4.4.1. Les aménagements des peines doivent être développés et diversifiés

Le consensus est très large sur la pertinence dans la lutte contre la récidive des aménagements de peine, qui peuvent être progressifs, éventuellement fondés sur un parcours d'exécution personnalisé (en milieu ouvert et milieu fermé). Il est également évident pour la plupart que les dispositions légales freinant l'accessibilité aux aménagements de peine des condamnés en état de récidive légale doivent être levées.

L'*automaticité de la libération conditionnelle aux 2/3 de la peine* (le JAP ayant la possibilité de la refuser dans des cas précis) est acceptée et, à tout le moins, ne rencontre pas d'opposition affirmée, mais elle nécessite à l'évidence des moyens car la contrepartie d'une telle automaticité est la mise en place d'un suivi sérieux. Toutefois certains syndicats de police et de magistrats s'opposent au caractère automatique des aménagements de peine.

Et le régime de la libération conditionnelle parentale pourrait être revu au regard des évolutions familiales. Dans le cadre de l'expertise psychiatrique en vue d'une libération conditionnelle, les médecins psychiatres souhaitent une information plus complète que la seule décision de la cour d'assises.

L'aménagement de *la suspension de peine* pour raison médicale est suggéré par certains.

L'*automatisation de l'aménagement des fins de peine* de moins d'un an en surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), PSE ou semi-liberté est évoquée comme un moyen de limiter la surpopulation carcérale.

Cependant, certains considèrent que *la surveillance électronique de fin de peines* peut être assimilée en l'état à une sortie sèche, utilisée pour maîtriser les flux. Ils estiment que, pour être efficace, elle devrait se conjuguer avec un accompagnement effectif de la personne placée, dans le cadre d'une démarche d'insertion ou de soins.

Le régime des *permissions de sortir* apparaît comme complexe et pourrait être simplifié. Il est noté que les conditions actuelles d'obtention d'un aménagement de peine sont plus souples que celles d'une permission de sortir.

Parallèlement, il semble que le dispositif de réduction supplémentaire de peine (RSP) mobilise beaucoup les CPIP et JAP pour des enjeux faibles.

Pour les magistrats, la concertation entre les différents partenaires (comme, par exemple, les commissions d'exécution des peines) est un outil d'efficacité judiciaire.

4.4.2. La prise en charge doit être continue et pluridisciplinaire

L'idée selon laquelle les *aménagements de peine, quand ils sont accompagnés*, constituent des facteurs de prévention de la récidive, est largement partagée. Ils doivent dès lors être favorisés et, dans ce cadre, le financement des associations de réinsertion habilitées pour accueillir des condamnés notamment en placement extérieur, étendu.

L'effectivité et la continuité de ce suivi tout au long de la peine (milieu ouvert et fermé) sont indispensables car elles permettent d'adapter au mieux les modalités d'exécution à la personnalité du condamné et aux efforts fournis, mais la réussite du suivi dépend également de l'adhésion du condamné.

En détention, le suivi précoce et pertinent apparaît à tous comme une évidence incontournable.

L'idée selon laquelle les programmes doivent être individualisés et contrôlés par un cadre pénitentiaire qui décide du niveau d'intervention pour la personne prise en charge est avancée, de même que la généralisation d'un binôme personnel de surveillance/SPIP sur le modèle des établissements pour mineurs (EPM). L'idée d'un suivi différencié (en fonction du niveau de risque) est aussi avancée par le SPIP.

A l'étranger, de nombreux programmes ont été évalués et mis en œuvre, notamment le Good lives model qui a été cité comme très prometteur dans le cadre d'un plan de vie élaboré avec le probationnaire.

L'expérience en France des *programmes de prévention de la récidive* est présentée comme intéressante, notamment pour la prise de conscience par l'auteur de la gravité des faits, et considérée comme complémentaire des soins et des groupes thérapeutiques. Elle ne concerne toutefois qu'une partie des condamnés.

Elle mériterait d'être évaluée, de même que les programmes conçus à l'intention des condamnés libérables dans l'année qui suit et devant se prolonger par un aménagement de peine-recherche d'emploi.

S'agissant de *la formation professionnelle*, il est admis qu'elle est insuffisante dans tous les établissements, y compris ceux dans lesquels elle est assurée par le secteur privé. L'idée qu'elle pourrait être systématiquement prise en charge par les conseils régionaux ainsi que cela est expérimenté actuellement dans deux régions est avancée, de même que l'introduction des entreprises d'insertion en détention.

La nécessité de fonder le suivi sur *la pluridisciplinarité* des équipes au sein des SPIP (travail social, criminologie, supervision par des psychologues), et l'exigence d'une véritable *méthodologie* (notamment par l'utilisation d'un outil d'évaluation commun et la mise en place de référentiel de suivi) sont largement partagées.

Il est également suggéré la mise en place de commissions de suivi pluridisciplinaire intégrant le SPIP et le système sanitaire.

Les structures de placement à l'extérieur, d'hébergement comportant une prise en charge sociale et professionnelle, et les centres de semi-liberté permettent un accompagnement et facilitent les démarches, mais la question du financement de ces structures, l'insuffisance de places dans les centres de semi-liberté et leur éloignement des lieux de travail sont soulignés.

Les dispositifs d'hébergement et d'accueil mis en place par les associations sont variés. Outre les dispositifs classiques, l'on peut évoquer ceux mis en place en cas de renvoi d'une audience de comparution immédiate, pour les toxicomanes sous injonction thérapeutique, ou pour les auteurs présumés de violence intrafamiliale avec obligation de décohabitation.

Deux dispositifs de référence hébergement/logement (Arapej 91 et CHRS Polidori Aix-en-Provence) mériteraient une évaluation précise dans la perspective d'élaborer un cadre méthodologique.

La question de l'articulation entre milieu ouvert et milieu fermé est très largement considérée comme essentielle. La circulation des informations à la sortie de prison doit être améliorée, qu'elle concerne pour les médecins la communication du dossier médical aux médecins coordonnateurs (la notion de secret partagé devant être redéfinie pour certains médecins), le

JAP ou le SPIP (signalement par le SPIP du milieu fermé au JAP du milieu ouvert des condamnés présentant un caractère d'urgence, par exemple), ou les forces de l'ordre pour la date et le lieu d'arrivée.

Il apparaît également indispensable de donner un sens au suivi qui doit s'entendre comme un travail d'insertion ou de réinsertion et non de simple contrôle des obligations posées.

Ainsi, l'idée selon laquelle la mesure doit être modulée par le JAP, ou par le SPIP sous son contrôle, en fonction de l'évolution du comportement du condamné, est partagée par un grand nombre.

En effet, il semble que la prévention de la récidive soit favorisée par les pratiques professionnelles qui associent activement les délinquants à leur propre réinsertion avec pour corollaire la nécessité de la motivation du délinquant.

C'est la raison pour laquelle l'insertion par l'activité économique est très présente dans les pratiques des associations, que ce soit pour les jeunes ou les adultes : emploi en entreprise (Paris 20) de « petits » trafiquants de stupéfiants, création du GREP à Lyon (groupe pour l'emploi des probationnaires) pour faciliter l'accès à l'emploi des personnes condamnées avec obligation de travail.

L'ensemble de ces expériences mériterait d'être approfondi et théorisé, notamment les programmes « courtes peines » pour personnes incarcérées avec recherche d'emploi, et les programmes d'aménagement de peine-recherche d'emploi.

Pour certains, les pratiques étrangères considérées comme positives dans ce domaine, comme certains programmes d'insertion (formation préalable à l'emploi Bridges [Canada] et les programmes structurés de supervision (SSP) (Roumanie et Royaume –Uni), synthèse entre approches de travail social et techniques cognitivo-comportementales, pourraient être expérimentées et évaluées.

Plusieurs contributeurs estiment que l'amélioration du suivi passe par l'instauration d'un *numerus clausus* dans les maisons d'arrêt, mais également pour les dossiers traités par les SPIP. En l'état, le nombre élevé de dossiers confiés au SPIP conduit certains à estimer indispensable l'adaptation de l'intervention du SPIP à la hauteur évaluée du risque pour mieux cibler les dossiers prioritaires.

La spécialisation des établissements pour une prise en charge spécifique des condamnés apparaît également comme opportune. Cependant certains médecins ne sont pas favorables à l'accueil des auteurs d'infraction à caractère sexuel dans des établissements dédiés.

Pour l'accompagnement des auteurs d'infractions sexuelles, certains notent que les cercles de soutien et de responsabilité semblent donner des résultats positifs. Il en est de même des programmes de techniques cognitivo-comportementales pour des problèmes de violence et de stupéfiants (Canada).

S'agissant des victimes, les associations pensent que leur prise en charge psychologique est perfectible. Mais une majorité juge positives les expériences de justice restaurative (Poissy) qui devraient être étendues.

4.4.3. La répartition des compétences entre les différents acteurs doit être revue et la communication entre eux améliorée.

1. Le suivi des PPSMJ doit passer par l'affirmation politique de la priorité donnée au milieu ouvert (la création d'une direction de la probation au sein du ministère est même évoquée), avec une redéfinition du rôle des acteurs clés de cette politique (JAP, parquet, établissements pénitentiaires, SPIP), par une clarification de leurs compétences respectives et une meilleure coordination entre eux.

Le partage de l'information entre les différents acteurs est indispensable et chacun s'accorde sur le fait que le décloisonnement des structures et des services, et le travail en réseau et en transversalité constituent une nécessité et ne peuvent être laissés à la seule bonne volonté des acteurs.

Les situations les plus simples d'exécution de la peine, par exemple, pourraient être réglées, pour certains, par le parquet, permettant au juge de se concentrer sur les modalités d'aménagement méritant plus d'attention. L'extension du champ décisionnel des directeurs des services pénitentiaires (DSP) est également proposée pour l'attribution des réductions de peine, de certaines permissions de sortir, et la délivrance des permis de visite. L'exercice de nouvelles missions de probation et réinsertion par le personnel de surveillance est également proposé. « L'insertion détentionnelle » est déjà pratiquée au Canada (Service correctionnel du Canada [SCC]).

Certains envisagent encore de voir confiée l'exécution du TIG au SPIP exclusivement, estimant que la plus-value du JAP dans ce domaine est faible.

C'est dans ce contexte que le rôle du JAP en milieu ouvert est réinterrogé : doit-il devenir le juge de l'incident ou doit-il être plus largement le garant de la continuité du parcours de réinsertion et de prévention de la récidive ?

Le partage des tâches entre le SPIP et les associations du secteur justice doit également être clarifié : dans ce cadre, la délégation de compétences, au regard notamment de la charge de travail des CPIP, est à envisager. Nombreux sont ceux qui souhaitent que le SPIP soit le pilote d'un dispositif, comme un *service départemental de l'insertion*, qui passerait des conventions avec le secteur associatif à qui il pourrait déléguer des mesures. Ces associations pourraient être considérées comme des services sociaux d'intérêt général (SSIG), évitant ainsi, au plan budgétaire, le recours à la procédure de marché public. Les associations professionnelles de magistrats ainsi que les organisations syndicales des agents de probation sont réservées sur le recours aux associations au nom du caractère régalien de l'exécution des peines.

Certains personnes auditionnées préconisent cependant l'appel à des bénévoles, pour aider notamment les SPIP, estimant que les professionnels n'ont pas forcément toujours le temps disponible.

S'agissant de la victime, les associations estiment, contrairement à certains élus locaux, qu'elle ne doit pas prendre part aux décisions du JAP et ne sont pas favorables à l'information du public sur la localisation des « sortants », source de difficulté de réinsertion. Elles évoquent plutôt l'idée d'un référent pour les victimes (procureur, et pour les violences intra familiales une association d'aide aux victimes qui sert de médiateur).

Par ailleurs, le suivi des condamnations sur intérêts civils apparaît à certains comme un élément important devant être amélioré, le condamné, souvent ignorant de la décision, se désintéressant de la victime.

4.4.4. Le rôle des collectivités territoriales doit être mieux affirmé

De façon générale, certains considèrent que la prévention de la récidive est un sujet tabou pour les élus (contrairement à la prévention de la délinquance).

A. Dans la mise en œuvre des peines alternatives

Les collectivités locales peuvent apparaître comme réticentes s'agissant des peines alternatives, essentiellement le travail d'intérêt général auquel sont condamnées les personnes sous main de justice. Le dialogue et les échanges d'information avec les magistrats et les SPIP sont décrits assez largement comme un moyen d'améliorer la perception qu'elles en ont et de lever les réserves sur leur participation à la mise en place de cette peine.

B. Dans la prise en charge sociale de droit commun

a. Les communes ou agglomérations de communes

Le maire, au centre de toutes les politiques en matière de prévention de la délinquance, apparaît de façon majoritaire comme un interlocuteur privilégié et indispensable du procureur de la République et les initiatives et actions menées conjointement pourraient être développées.

Certains syndicats de policiers regrettent de ne pas être associés aux partenariats entre les juridictions, les maires et le monde associatif.

Les initiatives des collectivités sont multiples. Elles concernent aussi bien la prévention primaire que la prévention de la délinquance et la prévention de la récidive.

Il peut être cité à titre d'exemple la complète déclinaison des dispositifs opérationnels du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) au Havre, la présence, à Bièvres, d'un conseiller de la mission locale dans les établissements pénitentiaires (Fresnes et Fleury-Mérogis). Le recrutement par une commune d'un coordonnateur chargé, en lien avec le JAP, le SPIP, le parquet et les services sociaux de suivre les sortants de prison (SME ou libération conditionnelle) paraît aussi une pratique intéressante.

L'extension des services d'accompagnement parental, ainsi que la création de postes de prévention jeunesse, d'animateurs d'insertion et de lutte contre les exclusions sont évoquées par certains.

Et le perfectionnement des dispositifs inscrits dans les contrats urbains de cohésion sociale est souhaité par d'autres.

Certains souhaitent aussi que les maires participent au suivi et à la prise en charge des jeunes qui constituent les « publics » justice DPJJ et DAP.

Cependant ces actions sont dispersées, ne concernent souvent qu'un faible nombre de condamnés et leur coordination est largement insuffisante. Elles pourraient mieux s'insérer

dans le cadre du comité départemental ou des structures communales de prévention de la délinquance.

Il est également suggéré une coordination entre le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) et le ministère de la Justice pour articuler les partenariats locaux et permettre un emploi optimal du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Le Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) semble être un lieu privilégié pour la coordination entre les divers intervenants et reste un lieu important d'échange des connaissances, même si certains estiment que les informations sont rarement exploitables et peu diffusées à tous les échelons des services, les chiffres anonymes qui y sont fournis ne permettant pas d'évaluer la participation des récidivistes. L'importance et la nécessité de la présence des juges des enfants à ce Conseil sont affirmées par certains magistrats.

Certains responsables de collectivités pensent que la participation du judiciaire aux différents organismes de prévention doit être facilitée: CLSPD, Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CECS), Groupe local de traitement de la délinquance (GLTD).

b. L'Etat, les conseils régionaux et généraux

Les actions en synergie avec le Préfet (pour l'implantation et le fonctionnement des centres d'hébergement, l'emploi, la grande exclusion), les conseils régionaux (pour la formation professionnelle, V. *infra* Propositions de réforme), les conseils généraux (pour l'action sociale et le RSA) et l'Education nationale (lutte contre l'absentéisme scolaire) sont également considérées comme indispensables.

Tous les intervenants soulignent la difficulté d'accès des personnes sous main de justice aux dispositifs sociaux de droit commun.

Ainsi, il est suggéré la réactivation dans les maisons d'arrêt du contrat d'insertion à la vie sociale¹⁶ (CIVIS), dont la réussite est aujourd'hui compromise faute de financement.

4.4.5. L'évaluation du condamné est stratégique et doit être améliorée

L'évaluation des dispositifs et des programmes va de pair avec l'évaluation des personnes en début et en fin de prise en charge et il est affirmé assez largement qu'elle ne peut pas se confondre avec une évaluation de la dangerosité.

Cela nécessite tout d'abord que les CPIP qui procèdent en début de suivi à l'évaluation du condamné, disposent d'un dossier judiciaire exhaustif. La mise en place du *répertoire des données personnelles* (REDEX), créé par la loi du 10 mars 2010, et qui regroupe les expertises psychiatriques et psychologiques réalisées dans le cadre de procédures judiciaires antérieures¹⁷ est souhaitée par certains, dont l'association des magistrats de l'application des peines.

L'efficacité du *diagnostic à visée criminologique* (DAVC) est contestée par une large majorité de CPIP qui estime qu'il ne répond pas aux besoins repérés, qu'il n'a pas fait l'objet

¹⁶ Signé au nom de l'Etat par les missions locales, le CIVIS permet d'organiser les actions nécessaires à la réalisation des projets d'insertion de jeunes de 16 à 25 ans dans un emploi durable.

¹⁷ Infractions pour lesquelles un suivi-socio judiciaire est encouru.

de la concertation nécessaire, et qu'en tout état de cause la charge de travail ne permet pas d'en assurer la réalisation.

Actuellement l'évaluation n'est pluridisciplinaire que dans un seul cadre légal, le centre national d'évaluation¹⁸ (CNE) où les évaluations sont considérées comme intéressantes, et permettant des analyses plus exhaustives.

4.4.6. L'opinion commune est que les soins doivent avoir une place adéquate et que la continuité du suivi à la sortie de prison est nécessaire

D'une façon générale, les médecins et les psychiatres pensent que le soin n'est pas un outil de lutte contre la récidive mais qu'il peut y contribuer.

L'accès aux soins doit être un objectif prioritaire dans un cadre adapté et l'offre de soins ambulatoire doit être possible et de qualité/quantité équivalente tout au long du parcours judiciaire (pendant et après la détention).

Les questions de la surreprésentation des détenus présentant des troubles mentaux et de l'accroissement du non accès aux soins, avec les difficultés conjuguées de fonctionnement des équipes de secteur psychiatrique et de service médico-psychologique régional (SMPR) sont posées.

La prise en charge médico-sociale, psychologique et éducative des condamnés « dangereux » dès le début de la détention est souhaitée par certains syndicats de policiers.

S'agissant de *l'obligation de soins en prison*, les associations de médecins n'y sont pas favorables dans son régime actuel, car le soin en détention nécessite selon eux une adhésion du patient. Elle devrait en outre correspondre au traitement d'une pathologie mentale et ne pas être liée à une remise de peine. Le dispositif de soins psychiatriques en prison devrait s'articuler au plus près avec celui en milieu ouvert.

S'agissant du *suivi des obligations de soins*, les juges de l'application des peines se considèrent mal informés, notamment sur leur efficacité. Les intervenants en addictologie estiment pour leur part que les orientations ne sont pas toujours adéquates.

Dans la mesure où le service public ne peut répondre à l'ensemble des demandes, la question d'une offre de soins adaptée et aménagée dans chaque département, sous la forme d'une unité de soins médico-psychologiques, et sous la responsabilité sanitaire inter-hospitalière ou de l'Agence régionale de santé (ARS) est posée. Cette unité ne serait pas destinée à se substituer aux centres médico-psychologiques (CMP) de la psychiatrie générale mais pose quoiqu'il en soit le problème du déficit de psychiatres disponibles.

En tout état de cause, la qualité du travail partenarial avec le système de soins psychiatrique et le CSAPA est essentielle.

4.4.7. L'articulation avec les dispositifs sociaux de droit commun est indispensable

Nombreux s'accordent sur la nécessité d'inscrire les problématiques d'insertion des PPSMJ dans le cadre des dispositifs sociaux de droit commun qui évitent la stigmatisation et les phénomènes de suradaptation à l'univers pénitentiaire de certains détenus.

¹⁸ Les trois centres nationaux sont situés à Fresnes, Lille-Sequedin et Réau.

Ainsi le dispositif de protection et d'insertion sociale de droit commun devrait assumer l'accompagnement social du probationnaire, qui bénéficierait d'un suivi personnalisé par les organismes sociaux et sanitaires de droit commun, par le biais de conventionnements adaptés. La prise en compte des PPSMJ dans le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion est proposée, de même que la création d'un service public départemental de l'insertion des PPSM, piloté par le SPIP (V. *supra* 4.4.3).

La prévention de la récidive concerne aussi l'Education nationale et les services de santé.

Propositions de réforme

1. Sur les aménagements de peine

- *Réfléchir à l'automatisme de la libération conditionnelle aux 2/3 de la peine et à l'aménagement des fins de peine de moins d'un an en surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), placement sous surveillance électronique (PSE) ou semi-liberté*
- *Lever les dispositions légales freinant l'accessibilité aux aménagements de peine des condamnés en état de récidive légale*
- *Conjuguer la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) avec un accompagnement effectif de la personne placée*
- *Simplifier le régime des permissions de sortir*
- *Développer la surveillance électronique mobile*
- *Associer les forces de police dans le cadre des aménagements de peine*
- *Mettre en place les conditions d'application des articles du code de procédure pénale relatifs aux échanges d'informations entre les établissements pénitentiaires et les forces de police et de gendarmerie à l'occasion des sorties de prison*
- *Permettre au parquet, lorsque le condamné a retrouvé un emploi, d'ordonner la mise à exécution en semi-liberté ou sous bracelet électronique, avec possibilité de confirmation par le JAP, afin d'éviter une nouvelle « navette » dans le cadre de l'article 723-15 du CPP*

2. Sur la prise en charge

- *Associer systématiquement les aménagements de peine à un accompagnement du bénéficiaire*
 - *Fonder le suivi sur la pluridisciplinarité (régionale ou départementale) des équipes au sein des SPIP*
 - *Repenser la localisation géographique des structures de placement extérieur et des centres de semi-liberté*
 - *Instaurer la prise en charge de la formation professionnelle des détenus par les conseils régionaux*
- Mettre en place un numerus clausus dans les maisons d'arrêt et pour les dossiers traités par les SPIP*
- *Evaluer les programmes de prévention de la récidive (PPR)*
 - *Renforcer le contrôle du respect des obligations imposées aux condamnés en milieu ouvert*
 - *Enregistrer les interdictions de paraître dans un quartier ou de rencontrer les victimes dans le fichier des personnes recherchées*
 - *Permettre l'interconnexion des bases de données (police, justice et administrative) pour assurer un contrôle plus opérant des probationnaires*
 - *Développer la pratique de la justice restaurative : instauration de groupes de justice*

restaurative dans les établissements pénitentiaires, et développement des cercles de soutien et de responsabilité à la sortie de détention

3. Sur la répartition des compétences

- *Créer une direction de la probation à la Direction de l'administration pénitentiaire*
- *Créer un service départemental d'insertion des PPSMJ, coordonnant l'action des SPIP et des associations*
- *Mettre en place une méthodologie de l'évaluation et un référentiel de suivi commun pour l'ensemble des SPIP*
- *Réfléchir au transfert de compétence au parquet pour les situations les plus simples d'exécution des peines*
- *Appliquer le statut de service social d'intérêt général (SSIG) aux associations au côté des professionnels*
- *Envisager de confier l'exécution du TIG au SPIP*
- *Etendre le champ décisionnel des directeurs des services pénitentiaires pour l'attribution des réductions de peine, de certaines permissions de sortir, et la délivrance des permis de visite*
- *Réfléchir à une prise en charge du suivi (réinsertion sociale) des détenus par le personnel de surveillance*
- *Instaurer un référent pour les victimes (procureur, association d'aide aux victimes)*

4. Sur le rôle de l'Etat et des collectivités locales

- *Renforcer les politiques de soutien à la parentalité et à la scolarité, et de prévention à l'égard des malades mentaux*
- *Réactiver le contrat d'insertion à la vie sociale (CIVIS) en maison d'arrêt pour les jeunes condamnés de 16 à 25 ans*
- *Créer des postes de prévention jeunesse, d'animateurs d'insertion et de lutte contre les exclusions*

5. Sur l'évaluation du condamné

- *Mettre en place le REDEX créé par la loi du 10 mars 2010*
- *Repenser le diagnostic à visée criminologique (DAVC)*

6. Sur les soins

- *Assurer une continuité du suivi médical tout au long du parcours judiciaire (pendant et après la détention)*
- *Envisager une offre de soins adaptée dans chaque département, sous la forme d'une unité de soins médico-psychologiques*

7. Sur les dispositifs de droit commun

- *Inscrire les problématiques d'insertion des PPSMJ dans le cadre des dispositifs de droit commun pour assurer l'accompagnement social du probationnaire*