Conférence de consensus de prévention de la récidive

Contribution de :

Conférence nationale des procureurs de la république

Décembre 2012

http://conference-consensus.justice.gouv.fr

CONTRIBUTION DE LA CONFERENCE NATIONALE DES PROCUREURS DE LA REPUBLIQUE A LA CONFERENCE DE CONSENSUS SUR LA RECIDIVE

Questionnaire

1- L'état des connaissances sur la prévention de la récidive vous paraît-il suffisant ? Si oui, que pensez-vous de la manière dont ces connaissances sont diffusées/ utilisées dans votre milieu professionnel ou associatif ? Sinon, que préconisez-vous pour améliorer les connaissances et pour assurer leur diffusion/ utilisation ?

La question de l'état des connaissances sur la « prévention de la récidive » est très ciblée et très différente de la question sur l'état des connaissances sur le phénomène de la récidive.

En effet, si le phénomène de la récidive a pu être très largement étudié et a donné lieu à de très nombreuses publications accessibles aux professionnels, (cf avis du CSM en date du en réponse à la sollicitation du Garde des Sceaux en date du), la prévention de la récidive quant à elle ne semble pas avoir fait l'objet d'études particulières ou en tous cas, si celles – ci existent, ne semblent pas connues des procureurs de la République.

Par ailleurs, la prévention de la récidive paraît difficilement observable pour les professionnels, tant il faudrait pouvoir étudier ce phénomène sur une période donnée, dans un lieu précis, au regard de réponses pénales ciblées.

Il s'agit là d'une étude que les juridictions ne sont pas en capacité de faire, notamment du fait de l'indigence au sein de juridictions d'outils de mesure et d'évaluation du phénomène.

L'appréhension de la problématique demeure très empirique, souvent sur la base de préjugés (par exemple : la courte peine d'emprisonnement favorise la récidive ; si cette affirmation peut se révéler exacte dans certains cas, elle ne l'est pas dans certains autres, sans que les magistrats puissent appréhender les causes réelles de cette différence).

2- De quels éléments d'information disposez-vous sur les facteurs qui diminuent le risque de récidive ou au contraire l'aggravent ? (facteurs personnels, familiaux, économiques, sociaux, géographiques, psychologiques, psychiatriques, sanitaires, impact des addictions… en distinguant suivant le type et la gravité des infractions)

Les addictions sont un des facteurs déterminants de la récidive. Les infractions pour lesquelles on rencontre le plus de récidive sont d'ailleurs liées à ces addictions (conduite sous l'emprise de l'alcool, infractions liées à l'usage de stupéfiants, agressions sexuelles et violences en particulier dans le cadre familial);
Le nombre de procédures dans lesquelles l'alcool ou les stupéfiants modifient le comportement de l'auteur sont désormais extrêmement nombreuses notamment lorsqu'il s'agit de procédures relatives à des atteintes aux personnes pour lesquelles on peut avancer de façon empirique mais assez certaine le taux de 80 % des procédures traitées.

Ces addictions sont trop tardivement prises en compte (il faut souvent attendre la récidive pour qu'un sursis avec mise à l'épreuve soit prononcé).
Pour les seules violences familiales même le SME est souvent inadapté (il n'existe pas ou peu de prise en charge spécifique par un professionnel spécialiste de ce type de violences).

Les phénomènes de groupes notamment dans le cadre du quartier sont aussi des facteurs aggravants.

D'autres facteurs aggravants, véritablement "stigmatisants" peuvent être repérés : le chômage (celui des parents du mis en cause ou de l'auteur de l'infraction), la déscolarisation précoce qui induit une inadaptation sociale, la famille monoparentale au sein de laquelle l'autorité de la mère s'exerce difficilement sur des adolescents de sexe masculin notamment.

S'agissant plus particulièrement des mineurs, les difficultés sociales et éducatives des parents constituent des facteurs aggravants importants. Si bien souvent les situations problématiques ne sont pas ignorées des services sociaux le manque de moyens conduit à orienter les interventions en direction des cas les plus lourds au détriment des familles chez lesquelles la situation est en train de dégénérer et pourrait encore faire l'objet d'un suivi précoce.
Au titre des causes profondes de la délinquance des mineurs, il est encore possible d'évoquer le désenchantement de la jeunesse . Les discours sur l'intégration ne résistent pas à la réalité.
Le retard croissant dans la mise en oeuvre des mesures judiciaires prononcées génère un sentiment d'impunité
La recherche de lieux de placement est de plus en plus difficile . Si l'éloignement est parfois souhaitable , ce n'est pas toujours le cas . Le placement dans un foyer éloigné du domicile contribue au sentiment d'exclusion .
La descolarisation des mineurs écartés du cursus scolaire classique constitue un facteur évident de récidive . Si un mineur renvoyé d'un établissement doit se voir proposer par l'académie un autre établissement , cette règle souffre de réelles difficultés d'application .
On peut encore évoquer la quasi absence d'établissements médicaux ou médico pédagogiques pourtant indispensables pour les mineurs souffrant de troubles de la personnalité.

3- Quelles sont selon vous

- **Les schémas d'orientation des procédures au niveau du procureur de la République**
- **les types de sanction**
- **et/ou les pratiques professionnelles qui sont les plus à même de favoriser la prévention de la récidive ? Précisez sur quels éléments d'évaluation scientifique ou empirique vous vous fondez.**
- **quels freins, d'ordre juridique ou pratique observez-vous à leur mise en place ?**

Le procureur de la République doit nécessairement **graduer les réponses**.

Dans certains cas les classements après mise en œuvre d'alternatives aux poursuites peuvent suffire mais, si elles ne sont ni comprises ni acceptées elles peuvent contribuer à la récidive
Ces mesures alternatives ne sont efficaces que si elles sont adaptées à l'infraction commise (il faut

souligner ici l'intérêt des stages relatifs aux dangers de l'usage de stupéfiants , à la sécurité routière ou aux violences familiales).

Mais, de façon empirique, du fait de leur expérience professionnelle et au travers d'entretiens avec des personnes mises en cause, les procureurs de la République peuvent affirmer que la prévention de la récidive passe par une sanction. Un acte non sanctionné entraînera une « récidive » (au sens très large du terme, comprenant « réitération »).

La « sanction » doit s'entendre comme ici une « **réponse pénale** ». Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'une peine, comme il l' a été indiqué supra, une mesure alternative peut être satisfaisante mais il faut que cette réponse institutionnelle soit cohérente.

Cela suggère que les outils qui permettent au parquet de prendre sa décision soient correctement renseignés (Cassiopée, APPI, Wineurs, casier judiciaire national....) et par ailleurs que le magistrat qui prend la décision soit en capacité de les consulter, c'est à dire notamment qu'il en ait le temps : ainsi le fonctionnement des cellules de permanence, par lesquelles la majorité des réponses pénales sont données doivent être suffisamment étoffées et équipées pour que ce temps de réflexion et d'analyse soit offert au magistrat.

En second lieu, il est impératif que la « sanction » intervienne dans des délais raisonnables sans qu'ils soient trop courts et surtout pas trop longs (le délai qui paraît optimal se situant entre deux et quatre mois).
Cela suppose que l'ensemble de l'action judiciaire, depuis l'enquête jusqu'à la mise à exécution de la décision ne connaisse aucun temps mort.

Enfin, la réponse donnée doit être personnalisée.
L'échange entre les acteurs de la justice (magistrat du siège ou du parquet, délégué du procureur) et la personne concernée est déterminant de la compréhension des enjeux par celle - ci.

Plusieurs exemples peuvent illustrer ce propos :

– la réussite incontestable des délégués du procureur en matière de composition pénale, démontrée par le taux « record » de recouvrement des amendes de composition, bien supérieur à celui opéré par le trésor public,
– la qualité de la notification des ordonnances pénales par les délégués du procureur, qui permet non seulement de donner force exécutoire à la décision (alors que l'envoi d'une simple lettre recommandée ouvre trop souvent des délais importants de notification car les condamnés ne vont pas chercher ce courrier), mais aussi d'en expliquer le sens, ce qui est particulièrement utile en l'absence d'audience,
– le caractère très pédagogique de la CRPC dans sa phase « parquet », où le dialogue avec le mis en cause peut s'instaurer, facilitant le choix d'une sanction meiux adaptée, donc mieux acceptée et mieux comprise,
– l'utilité certaine des bureaux de l'exécution des peines (BEX), où la sanction est expliquée et exécutée rapidement. Le BEX est un outil précieux . Il permet d'expliquer en détails dès le prononcé de la sanction le sens de la peine et ses conséquences . Il permet une exécution rapide (près de 80% des condamnés reçus au BEX acceptent une mise à exécution).

A l'inverse, les temps morts, les réponses qui interviennent dans des délais trop longs, la non – exécution des décisions confèrent à l'institution judiciaire une image d'inefficacité peu dissuasive.

En revanche, une procédure suivie de manière ininterrompue et dynamique, où chaque étape ouvre la perspective de l'étape suivante dont la date (peu éloignée) est connue paraît, pour les procureur de la République, être un gage d'efficacité, facteur de prévention de la récidive.
Dès lors, toutes les organisations qui assurent une réponse judiciaire et une exécution dans un temps optimisé sont à privilégier.

Sur ce sujet, les procureurs de la République tiennent à souligner l'utilité réelle de la comparution immédiate, qui ne doit pas être stigmatisée comme c'est trop souvent le cas car associée à une incarcération immédiate : dans certaines procédures, une comparution très rapide devant le tribunal est très efficace, quelle que soit la sanction proposée ; il n'y a aucune obligation de requérir – ou de prononcer – une incarcération en comparution immédiate. Dans ce cadre, une peine à caractère « éducatif » prononcée avec exécution provisoire peut être très utile pour éviter une récidive ou en limiter le risque.

Parmi les sanctions les plus à même à favoriser la prévention de la récidive figurent celles qui favorisent la réparation du dommage causé à la victime.

Le manque de moyens – humains et financiers – est incontestablement le frein le plus immédiatement évoqué :

– manque de moyens humains :

Les magistrats du parquet, dont le rôle en matière de prévention de la récidive n'est plus à démontrer, que ce soit en amont de la réponse pénale par les choix qu'ils opèrent qu'en aval au regard du rôle important qui est le leur en matière d'exécution et d'application des peines, ne sont aujourd'hui plus assez nombreux pour faire face efficacement aux défis auxquels ils sont confrontés.

La désaffection que l'on déplore aussi à l'égard de cette fonction (il n'est besoin, pour s'en convaincre, que de regarder le très faible nombre de candidats sur les postes de parquet dans les listes de transparence) n'est pas de nature à permettre une modification de cette situation.

Le dernier rapport de la CEPEJ est à cet égard révélateur : 13, 5 procureurs pour 100 000 habitants au Danemark, 6,4 en Allemagne et seulement... 3 procureurs pour 100 000 habitants en France.
Lorsqu'un collègue danois traite 227 dossiers, le collègue allemand en traite 880 et le procureur français 2533 (la moyenne européenne se situant à 615) !

A eux seuls ces chiffres permettent de comprendre la logique productiviste qui s'impose au parquet français au détriment d'une logique de qualité.

Contraints de travailler dans la plus grande urgence, en « réaction » plutôt qu'en « réflexion », les magistrats du parquet prennent souvent la « moins mauvaise » décision plutôt que la meilleure.

Par ailleurs, le magistrat du parquet est un « curieux » magistrat, auquel on compte l'assistance du greffe et notamment de « greffiers » au sens strict du terme (fonctionnaires de catégorie B).
Les magistrats du parquets sont en effet déjà très satisfaits lorsqu'ils peuvent être assistés par des

fonctionnaires de catégorie C, notamment dans les cellules de permanence tant il est vrai que, dans l'organisation judiciaire « classique » l'assistance d'un greffier semble être réservée aux magistrats du siège (juges civils ou juges d'instruction).
Encore trop nombreux sont les magistrats du parquet qui sont contraints de travailler seuls, notamment en fin de semaine (samedi et dimanche), devant à la fois : répondre à de multiples appels téléphoniques, faire le relai vers les magistrats du siège, le greffe, l'enquêteur social, les avocats, tout en enregistrant la procédure sur Cassiopée, préparant les documents pour un défèrement, délivrant les copies aux différents intervenants.....

L'assistance d'un greffier, véritable professionnel du droit, serait particulièrement utile, ainsi que l'a démontré l'expérience des « greffiers assistants à la rédaction des magistrats » (GARM).

Les bureaux de l'exécution des peines (BEX), dont l'utilité certaine a été ci – dessus rappelée, disparaissent trop souvent, sacrifiés qu'ils sont sur l'autel de la pénurie de greffiers au sein de la juridiction.

Le façon d'appréhender le BEX doit par ailleurs être modifiée : si les magistrats du parquet considèrent dans leur ensemble que le BEX se situe en amont du service de l'exécution des peines (organisation de type « front office » ou « tête de pont »), trop nombreux sont les magistrats du siège et les directeurs de greffe qui considèrent qu'il s'agit d'une sorte de luxe et relèguent cet outil dans une organisation de type « back office ».

Les services d'application des peines mériteraient quant à eux d'être aussi renforcés, pour que les condamnés suivis par les JAP puissent plus souvent rencontrer « leur » juge, ce qui constituerait un heureux complément au suivi effectué par les conseillers d'insertion et de probation (CIP).

Si le milieu fermé est correctement suivi la mise en place des mesures de milieu ouvert dépend des moyens locaux .

De même les juridictions rencontrent de grandes difficulté pour trouver des partenaires pour la mise en place de mesures adaptées.

Par exemple, faute de médecins relais la mise en place d'injonctions thérapeutiques est impossible dans de nombreux départements et la pénurie de médecins coordonnateurs ne permet pas une mise en oeuvre optimale du suivi socio – judiciaire.

– manque de moyens financiers :

Au delà des budgets de fonctionnement particulièrement contraints des juridictions, ce sont les budgets « frais de justice » et les moyens des associations auxquelles sont confiées les mesures alternatives qui doivent être ici envisagés.

Recruter des délégués du procureur deviendra de plus en plus difficile tant que s'allongeront les délais de paiement des frais de justice.

La situation de ces intervenants, souvent retraités, n'est cependant pas la plus délicate : celle des associations qui exécutent des mesures alternatives est quant à elle particulièrement peu enviable s'agissant d'associations d'aide aux victimes qui ont été contraintes, du fait de la baisse des

subventions et des retards de versements, à diversifier leurs activités pour obtenir un auto financement qui se révèle très aléatoire.

Dans le domaine de l'exécution de la peine, l'insuffisance de places de mesures de semi liberté est régulièrement pointée. Trop souvent éloignés des lieux de travail, ces centres ne remplissent pas la fonction qui leur est assignée et trop de condamnés se voient privés de cette modalité d'exécution.

D'autres modalités de gestion doivent être explorées : le lien naturel qui est fait actuellement entre établissement pénitentiaire et centre de semi liberté pourrait être rompu, au bénéfice d'établissements plus nombreux même s'ils disposent de peu de places, surveillés à la fois électroniquement par badges (à l'image de la surveillance du bracelet électronique) et par les CIP du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) locaux.

4- Quels sont, dans votre milieu professionnel ou associatif les points qui font consensus sur les facteurs de risque ou de protection, s'agissant de la récidive ? Quelles sont les bonnes pratiques professionnelles que vous avez mises en place afin de prévenir la récidive ? Quels sont les points dans vos pratiques professionnelles qui vous paraissent perfectibles ?

Parmi les facteurs de limitation de la récidive, on peut identifier les situations qui obligent le délinquant à changer de vie, très souvent on observe que la création d'un couple peut avoir cet effet bénéfique de « désistance ».

Le traitement des addictions est aussi un facteur important mais il suppose l'adhésion . On peut regretter qu'il n'y ait pas de partage de l'information concernant cette adhésion. En effet, l'échange d'informations avec les autres acteurs devrait se situer à un niveau plus individuel. Dans les instances de prévention on échange souvent sur la situation d'une ville, d'un quartier mais non sur les situations individuelles . Il conviendrait de développer ces types d'échanges en gardant la notion de secret partagé . Les éducateurs SPIP et PJJ ne « recadrent » la mesure dont ils assurent le suivi que s'ils sont avisés de nouvelles infractions. Pourtant , certains comportements sans être constitutifs d'infractions peuvent être le signe d'un nouveau dérapage. Ces comportements sont souvent connus des acteurs de terrains mais faute d'échanges ils restent inconnus des éducateurs chargés du suivi de la mesure judiciaire .

Le développement d'un bureau des enquêtes pour les affaires les moins graves afin d'apporter des réponses rapides même à des faits de moindre gravité, le renforcement des cellules de permanence, tant en magistrats qu'en fonctionnaires, sont des mesures dont le bénéfice est ressenti.

Le développement de la médiation pénale, compte – tenu du caractère très individualisé de la mesure, serait de nature à permettre une bonne prévention de la récidive. Toutefois, force est de constater que la médiation est souvent refusée par les victimes.

Une peine n'est comprise que si elle est exécutée à bref délai . Aujourd'hui la phase de l'exécution d'une peine inférieure à 2 ans d'emprisonnement et par conséquent susceptible d'être aménagée, est

parfois plus longue que la phase entre la commission des faits et le jugement.

Les aménagements de peine et la préservation de l'emploi qu'ils permettent sont de nature à favoriser la prévention de la récidive ; toutefois, les multiples possibilités d'aménagement qui deviennent systématiques (perte de vue du but initial au profit d'une logique de gestion des flux et notamment de « désengorgement » des prisons ») et l'exécution hors les murs des courtes peines ont été vite comprises par les délinquants d'habitude (par exemple un greffier du BEX a pu rapporter qu'il n'était pas rare d'entendre dire par une personne condamnée à un TIG qu'elle aurait préféré deux mois d'emprisonnement ferme qu'elle aurait tranquillement exécutés chez elle).

Les aménagements de peine peuvent être progressifs (semi liberté puis bracelet électronique puis libération conditionnelle avec éventuellement allongement de la durée du contrôle).

La SEFIP , simple mesure d'exécution dont on comprend l'utilité en termes de gestion des flux de la population carcérale, exclut toutefois toute démarche d'insertion ou de soins et permet trop souvent la libération en fin de peines de personnes n'ayant fait que peu ou pas d'effort de réinsertion.

Certaines dispositions législatives privent en outre la peine de toute possibilité d'exécution.

Par exemple : le délai de SME commence à courir 10 jours après la signification du jugement quel que soit le mode de signification . Pour les condamnés non localisés cela peut aboutir au classement du dossier sans excéution lorsque le caractère non avenu de la peine est acquis (même l'éventuelle partie ferme ne pourra dans ce cas être exécutée).

Il serait nécessaire de procéder dans certains cas à une meilleure diffusion de l'information entre services, notamment lors de la libération de détenu dangereux et d'assurer une plus rapide prise en charge d'un sortant de détention (notamment si SPIP d'un autre ressort que lieu d'incarcération).

5- Quelles sont, selon vous, les réformes juridiques ou organisationnelles (ex : réponses pénales[1], programmes, ressources, organisation du travail, formations, partenariats) susceptibles d'améliorer l'efficacité des réponses pénales en termes de prévention de la récidive ? Parmi celles-ci, laquelle vous semble la plus importante ?

Lors de la mise à exécution d'une peine par le parquet il arrive que le condamné ait retrouvé un emploi. Il serait utile que le magistrat du parquet puisse choisir 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 CPP.

S'agissant du bracelet électronique, certains adhérents de la CNPR font valoir que le système est actuellement mal compris de l'opinion publique, qu'il dévalorise et augmente le recours à l'emprisonnement, et qu'il dévalue le placement sous surveillance électronique alors même qu'il s'agit d'une réelle et lourde sanction.
Ces magistrats suggèrent la création en lieu et place des modalités actuelles de placement sous surveillance électronique d'une peine autonome de « restriction de liberté », sans référence à l'emprisonnement, peine qui pourrait être révoquée en cas de non respect des contraintes (comme en matière de TIG par exemple).

Des mesures de suivi préjudiciel, copiées sur mesures de liberté surveillée préjudicielle pour les mineurs, mais adaptées aux personnes majeures, peuvent être envisagées.

L'amélioration des suivis post-sentenciels doit aussi être recherchée : des sursis probatoires de plus courtes durées seraient utiles pour des infractions de faible gravité ou lors d'une première récidive.

Pour les mineurs il est constaté que les sorties de CEF ne sont pas assez préparées (du souvent au fait que le lieu de placement est éloigné de la région d'origine)

---

[1] Voir définition dans l'avertissement ci-dessus