

Prévention de la récidive : sortir de l'impasse

Pour une politique pénale efficace, innovante et respectueuse des droits

11 juin 2012

Avant propos

Ce document a été rédigé entre janvier et mai 2012 par un groupe de travail informel composé de praticiens et de chercheurs spécialisés riches d'expériences professionnelles variées alliant le travail juridictionnel, l'étude et la connaissance universitaire et la réflexion collective sur les politiques publiques, en France et à l'étranger¹. Les propositions présentées visent à moderniser notre justice pénale dans le sens d'une justice compréhensible pour les citoyens, respectueuses de tous - des droits des victimes comme des droits des personnes condamnées ou prévenues - et se préoccupant des conséquences de ses décisions. **Nos travaux ont été animés de la volonté de sortir d'une posture idéologique sécuritaire et de promouvoir une action efficace.** Bien que membres de différentes organisations professionnelles ou syndicales, chacun y a participé à titre personnel. Ce texte est une synthèse de nos débats. Nos travaux ont par ailleurs inspiré un Manifeste *Pour une peine juste et efficace*.

Sommaire.

1. **Un bilan en forme de fuite en avant**
 - a. Le choix du tout-carcéral
 - b. La prévention de la récidive laissée en jachère
2. **Construire une probation efficace**
 - a. Créer les conditions d'une lutte efficace contre la récidive
 - b. Se doter des outils nécessaires pour développer la probation
 - c. Bâtir un service public de la probation cohérent
3. **Prévenir la surpopulation carcérale**
 - a. Abolir les mesures pourvoyeuses d'incarcération
 - b. Interrompre le programme de construction de nouvelles prisons
 - c. Favoriser les aménagements de peine
 - d. Instaurer un mécanisme de prévention durable de la surpopulation carcérale
4. **Moderniser notre système pénal**
 - a. Définir la sanction la plus utile
 - b. Choisir la peine la plus efficace
 - c. Mieux prendre en compte la situation de la victime
 - d. Restaurer la lisibilité du système pénal
 - e. Prononcer des peines éclairées

Conclusion

¹ Coordonné par Jean-Claude BOUVIER et Valérie SAGANT, Juges de l'application des peines à Créteil et composé de Pascale BRUSTON, magistrate, Charlotte CLOAREC, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation, Marie CRETENOT, juriste, Lara DANGUY DES DESERTS, magistrate, Sarah DINDO, responsable de publications, Ludovic FOSSEY, juge de l'application des peines à Créteil, Benoist HUREL, magistrat, Sarah SILVA-DESCAS. En raison de leurs fonctions, plusieurs participants notamment issus de l'administration pénitentiaire n'ont pas souhaité être nommés.

1. Un bilan en forme de fuite en avant

Au nom de la lutte contre la récidive, les gouvernements de ces dix dernières années ont promu de nombreuses réformes législatives qui ont aggravé la répression. Ces réformes ont eu un impact sur l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement. Pour faire baisser la pression de la surpopulation carcérale qui en est résulté dès 2002, tout en maintenant l'affichage d'une fermeté absolue, deux axes ont été privilégiés : l'extension du parc immobilier pénitentiaire et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement des peines destinée au désengorgement des prisons. En 2012, en dépit des actions engagées, la surpopulation est toujours présente en milieu carcéral et les deux leviers utilisés pour la résorber ont démontré leurs limites : pour autant, la fuite en avant continue.

1.a Le choix du tout-carcéral

La politique pénale mise en œuvre depuis les dix dernières années se caractérise par une **inflation législative sans précédent** : 29 textes pour la législature 2002-2007 des gouvernements Raffarin et Villepin (à titre de comparaison, 20 pour le gouvernement Jospin 1997-2002) et 26 depuis août 2007 pour le gouvernement Fillon. La production des décrets est encore plus importante : 154 sur la période 1995-2009, pour la seule procédure pénale. De nouvelles incriminations ont été créées. A l'encontre des délinquants récidivistes, des dispositifs ont été votés, favorisant le recours à l'emprisonnement² ou aggravant le quantum des peines prononcées³. Des procédures qui facilitent le prononcé de peines de prison ont été étendues⁴. Les principes qui régissent la justice des mineurs, axée sur la primauté des mesures éducatives, ont été progressivement abandonnés au profit d'un alignement sur le régime des majeurs⁵.

Cette inflation législative n'est pas sans effet sur l'augmentation de la population carcérale. De 1996 à 2001, les incarcérations avaient diminué – passant de 83 152 à 67 308 entrées par an. A partir de 2002, on constate une reprise de l'augmentation de la population carcérale, qui résulte directement d'une croissance des entrées (81 533 entrées en 2002).

Depuis 2002 et jusqu'en 2009, les entrées annuelles augmentent - un pic est atteint en 2007 avec 90 270 entrées dans l'année. La proportion des condamnés (par rapport aux personnes en détention provisoire) dans le nombre d'entrées est également à la hausse : 36 269 personnes condamnées sont écrouées au cours de l'année 2009 – contre 20 837 en 2001. Après une période de stabilisation en 2009 et en 2010, les entrées en détention sont à nouveau à la hausse avec 88 058 en 2011⁶. Parallèlement à ces évolutions relatives aux flux annuels des placements sous écrou, **la durée moyenne de détention augmente** – atteignant 9,6 mois en 2009 contre 8,1

² La loi du 12 décembre 2005 *relative au traitement de la récidive des infractions pénales* permet notamment aux tribunaux de délivrer un mandat de dépôt ou un mandat d'arrêt à l'encontre d'une personne récidiviste et ce, quelle que soit la peine encourue – alors que cette possibilité, hors procédure de comparution immédiate, n'était jusqu'alors possible que lorsque la peine prononcée était supérieure à un an. La loi supprime également la possibilité de prononcer un troisième sursis avec mise à l'épreuve pour des personnes déjà condamnées pour des délits de même nature.

³ La loi du 10 août 2007 *renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, qui instaure des peines minimales d'emprisonnement – les peines planchers – pour les infractions punies d'au moins trois ans d'emprisonnement.

⁴ La loi du 09 septembre 2002 qui étend les possibilités de recours à la procédure de comparution immédiate aux délits passibles d'une peine comprise entre 6 mois et 10 ans.

⁵ La loi du 10 août 2007 autorise dans certaines circonstances le tribunal pour enfants à écarter, sans motivation spéciale, le principe de la diminution de peine – permettant ainsi le prononcé de peines d'emprisonnement analogues à celles encourues par un majeur récidiviste ; la loi du 10 août 2011 prévoit que les récidivistes de plus de 16 ans, ayant commis des délits passibles d'au moins trois ans d'emprisonnement, seront désormais jugés par un tribunal correctionnel pour mineurs...

⁶ L'observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés (OPALE) relève que cette augmentation résulte bien d'une brusque augmentation des entrées sous écrou (23 622 entrées pour le premier trimestre 2011 contre 21 631 pour la même période en 2010). L'accroissement touche tout aussi bien les prévenus dans le cadre d'une procédure d'instruction (+ 11%) ou de comparution immédiate (+11%) que les condamnés (+8%). Dans la même période est également constatée une très forte augmentation de la mise à exécution de peines d'emprisonnement comprises entre un an et trois ans (+50%).

mois en 1999, et 8,3 mois en 2005, contre-disant en cela les discours sur un supposé « laxisme » des juges. Les évolutions législatives produisent bien des effets – à court et à moyen terme – sur la population carcérale⁷, ainsi que sur l'activité des tribunaux. En dix ans, le nombre de condamnations prononcées a augmenté de 16%, mais, le nombre de peines de prison a connu une hausse de 20%. Ces chiffres démontrent encore la sévérité croissante des juridictions. Les peines les plus longues (20 ans et plus)⁸ sont passées de 1252 en 2000 à 2291 en 2011. Le nombre de personnes suivies en milieu ouvert par les services pénitentiaires d'insertion et de probation est passé en seulement quatre années de 148 000 à 173 000 personnes, soit une hausse de 17%.

Le ministère de la Justice, à partir de ces évolutions chiffrées, élabore alors des projections sur le devenir de la population carcérale : dès 2007, les travaux préparatoires de la Direction de l'administration pénitentiaire estiment que la population écrouée pourrait atteindre 80 000 personnes en 2017. Pour tenter d'endiguer cette progression – qui menace d'embolie le système carcéral, le gouvernement n'envisage pas de diminuer la pression pénale, mais opte d'une part pour un développement des aménagements de peine afin d'absorber la hausse du nombre de condamnations à des peines de prison ferme, sans nécessairement incarcérer les personnes ainsi condamnées et d'autre part pour un accroissement du parc immobilier pénitentiaire. **Cette politique visant à diminuer la pression de la surpopulation carcérale s'est soldée par un échec.**

La promotion des aménagements de peine a été consacrée par l'adoption de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Sur le terrain, cette politique se concrétise essentiellement par le développement du placement sous surveillance électronique. Les effets sont réels : entre 2005 et 2010, le nombre d'aménagements de peine double, passant de 15 495 à 32 946. Cette hausse est essentiellement alimentée par la progression spectaculaire des placements sous surveillance électronique (les bracelets électroniques) : 3575 mesures accordées en 2005 et 16 797 en 2010. Cette progression a effectivement permis d'endiguer l'augmentation du nombre de détenus. Depuis 2004, la statistique de la population écrouée se décompose en population détenue dans les établissements et population « écrouée » - c'est-à-dire inscrite aux registres de l'administration pénitentiaire, mais non « hébergée » dans un établissement pénitentiaire. Ainsi, de 2004 à 2010, la population écrouée a bien augmenté de 12 % ; mais, la population détenue a connu une augmentation de 3%. Cette stratégie a donc permis de ramener une prévisible « explosion » carcérale à une hausse plus limitée ; **pour autant, le taux de surpeuplement s'est encore détérioré** et atteint 107,4% en 2011⁹ et l'année 2011 enregistre de nouveaux records du nombre d'entrées en prison. Le taux de détention en France est passé de 85 personnes écrouées pour 100 000 habitants en 2000 à 103 pour 100 000 en 2011, ce qui est bien supérieur aux taux relevés dans d'autres pays européens tels la Finlande (67,4), le Danemark (67,5), la Norvège (68,4), la Suède (77,2), la Suisse (79), l'Allemagne (89,3) ou l'Autriche (100,8)¹⁰.

La situation est d'autant plus instable qu'à terme, le développement des aménagements de peine est menacé : le ministère de la Justice revoit d'ores et déjà à la baisse pour les années à venir le nombre de condamnés soumis à un placement sous surveillance électronique¹¹ ; sur le terrain, la faiblesse récurrente des équipements nécessaires au bon fonctionnement des autres aménagements de peine - semi-liberté et placement à l'extérieur, notamment – ne permet pas de diversifier suffisamment les mesures¹².

Le deuxième axe de la stratégie développée par le gouvernement afin de faire face aux effets de l'inflation carcérale n'est pas nouveau et réside **dans l'extension du parc immobilier pénitentiaire**. Un premier programme de construction de 13 000 nouvelles places est lancé en 1987 – suivi en 1994 d'un « programme

7 A titre d'illustration : Ministère de la Justice / DACG / Pôle d'évaluation des Politiques pénales, *Evaluation de la loi du 10 août 2007 sur les peines minimales d'emprisonnement*.

8 - qui ne représentent que 4,4% de l'ensemble des peines de prison prononcées.

9 Il s'agit d'un taux moyen. La surpopulation carcérale est particulièrement sensible dans les maisons d'arrêt où elle atteint 125% et bien plus dans certains établissements.

10 Statistiques pénales annuelles du conseil de l'Europe – Mars 2011

11 Réponse du gouvernement à la question n°82 091 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, JO du 19 octobre 2010)

12 Dans un rapport paru en 2006, la cour des comptes relève l'inadéquation des structures d'accueil des personnes placées sous le régime de la semi-liberté : elle constate notamment dans de nombreux départements l'insuffisance du nombre de places disponibles et mentionne que les structures de semi-liberté sont, au surplus « généralement en mauvais état du fait de leur surpopulation même ou, plus simplement, de leur vétusté ou de leur absence d'équipements nécessaires à la vie des détenus (cour de promenade, salles d'activités, unité de soins) ».

4000 » lancé par Pierre Méhaignerie (et finalisé par Elisabeth Guigou en 1997). Sous l'effet des différents investissements mis en œuvre, le nombre total de places opérationnelles passe de 36 615 au 1^{er} janvier 1990 à 47 933 au 1^{er} novembre 2002. Si l'extension est importante, le problème demeure entier : au 1^{er} novembre 2002, le nombre de détenus est de 54 430. Une loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 est alors promulguée, qui prévoit l'attribution de moyens budgétaires pour la réalisation de 13 200 places dans les cinq années à suivre. Mais alors qu'il était censé s'achever en 2007 et qu'il devait être livré en temps et en heure grâce « *au recours à des procédures de construction innovantes* »¹³, **le programme de réhabilitation n'est toujours pas achevé à ce jour.**

Extrêmement couteux sur le plan budgétaire, la construction de ces nouvelles places – jointe aux indispensables opérations de rénovation d'établissements déjà existants – accapare l'essentiel des moyens affectés à l'administration pénitentiaire¹⁴. **Pour autant, à ce jour, 57 268 places sont disponibles pour 67 161 personnes détenues au 1^{er} avril 2012**¹⁵.

La loi du 27 mars 2012 relative à l'exécution des peines prévoit la création d'ici 2017 de 30 000 nouvelles places de prison alors que l'ensemble des places prévues par le précédent programme « 13 200 » n'est toujours pas opérationnel. Cet objectif est justifié par l'augmentation du volume des peines fermes prononcées et exécutoires (le texte précise que le nombre de condamnations à des peines privatives de liberté progresse à un rythme de 2% par an) et par la persistance d'un stock de peines fermes en attente d'exécution : ce faisant, en précisant que ce stock serait constitué pour moitié de peines d'une durée inférieure ou égale à trois mois, il sonne le glas du développement des aménagements de peine.

Or, **il n'existe pas de « besoins objectifs » de places de prisons. Il est désormais démontré que « ce n'est pas la criminalité mais la politique pénale qui détermine le taux de détention »**. Un gouvernement souhaitant remédier durablement à la surpopulation est dès lors invité à adopter une « politique réductionniste » à tous les niveaux de la chaîne pénale : dépenaliser certains comportements, limiter les possibilités de détention provisoire et de condamnations à de l'emprisonnement ferme, réduire la durée des peines, développer la libération conditionnelle. Il apparaît en effet que « *presque tous les pays ayant eu recours à un accroissement du parc pénitentiaire ont vu leur taux de détention s'accroître, les nouvelles prisons se retrouvant à leurs tours surpeuplées. Si l'on n'agit pas sur les facteurs d'accroissement de la population pénitentiaire, on ne règle pas le problème* »¹⁶.

La politique mise en œuvre constitue une fuite en avant. Elle n'entend pas diminuer la pression pénale et n'apporte pas pour autant de réponse efficace aux difficultés posées par l'augmentation des peines d'emprisonnement qui en résulte. Si elle a pu endiguer, un temps, les effets de cette augmentation par le développement des placements sous surveillance électronique – c'est au prix d'une appréhension purement fonctionnelle des aménagements de peine, conçus essentiellement comme des instruments de gestion des flux. Et cette mécanique est de toutes façons limitée – comme le démontre les projets de construction d'établissements pénitentiaires pour l'exécution des très courtes peines d'emprisonnement.

1.b La prévention de la récidive laissée en jachère

L'ensemble des résultats des recherches internationales converge vers les mêmes conclusions : le recours systématique à l'emprisonnement aggrave le risque de récidive. A l'inverse, les peines exécutées ou achevées en milieu ouvert ont démontré une plus grande efficacité. **La probation a fait l'objet d'évaluations approfondies**

¹³ Valérie Péresse, Commission des lois, 10 octobre 2002, PLF 2003

¹⁴ dont les crédits, qui représentaient 28 % du budget de la justice en 1997, atteignent désormais 39,5 % en 2011 (source : cour des comptes).

¹⁵ Au 1^{er} novembre 2011, les personnes écrouées sont au nombre de 73 149 (statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France – Direction de l'Administration Pénitentiaire)

¹⁶ Snacken, conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe, in CNCDH, 2007 ; Conseil de l'Europe, Recommandation R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale ; GERN, « La surpopulation pénitentiaire en Europe, 1999

qui concluent à son efficacité en matière de prévention de la récidive et de réinsertion lorsqu'elle respecte certains critères de qualité. C'est pourquoi, ce type de dispositif est recommandé par le Conseil de l'Europe.

Or, la France présente un lourd retard tant pour la mise en œuvre des normes européennes que pour la prise en compte des résultats des évaluations internationales menées en la matière. La Recommandation adoptée le 20 janvier 2010 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles relatives à la probation fait état de la nécessité d'évaluer précisément la situation de l'auteur d'une infraction « *y compris les risques, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de l'auteur d'infraction à ces interventions* ». Ce type d'évaluation implique d'utiliser des outils élaborés sur la base des résultats de la recherche : les études pratiquées dans certains Etats européens, au Canada, aux Etats-Unis ou en Australie mesurent en effet à grande échelle les facteurs de risque de récidive et « ce qui marche » pour réduire ces risques en termes de réponse pénale. De telles études ne sont pas réalisées en France, alors qu'elles donnent des repères objectifs pour guider les politiques pénales et les pratiques judiciaires.

Actuellement, le « diagnostic à visée criminologique » (DAVC) souffre d'une conception et de modalités de mise en œuvre très déficientes et propose une grille d'analyse très éloignée des préconisations les plus avancées. L'outil se contente d'habiller l'existant sans apporter de valeur ajoutée et se réduit à une analyse de personnalité établie selon des critères contestables. Quant aux « évaluations de la dangerosité » demandées aux différents professionnels depuis 10 ans, elles reposent sur la conception d'un individu qui pourrait être intrinsèquement « dangereux » indépendamment de tout contexte. Cette conception est radicalement critiquée en raison de sa subjectivité et de son absence de prise en compte des informations concernant la situation et le milieu de vie de la personne - éléments déterminants pour évaluer un niveau et des facteurs de risque de récidive. Les chercheurs qualifient¹⁷ ainsi l'évaluation clinique telle que pratiquée en France « *d'informelle, subjective et impressionniste* », inefficace à évaluer les risques tout autant qu'à orienter la réponse pénale ou l'accompagnement.

Les « Programmes de prévention de la récidive » mis en place en 2007 en France empruntent à la terminologie d'expériences canadiennes prometteuses comme les groupes de parole collectifs notamment pour les délinquants sexuels, mais leur mise en œuvre relève du bricolage méthodologique. Ils ont en outre été généralisés sans qu'aucune étude de leur impact sur la récidive n'ait été réalisée à ce jour.

La majorité (80%) des personnes qui entrent en prison y restent moins d'un an et 61% moins de 6 mois. Elles en sortent dans des conditions qui ne favorisent ni leur réinsertion ni l'absence de récidive. Contrairement aux idées reçues, ces courts passages en prison ne protègent pas du risque de récidive, mais au contraire l'augmentent.

De surcroît, les personnes détenues sont majoritairement pauvres et marquées par un parcours social instable et chaotiques. Même si peu d'études existent, on dispose de quelques données : 25% environ des personnes entrant en prison sont sans ressources, 25% n'avait ni domicile personnel ni hébergement stable avant leur incarcération, 29% des entrants étaient au chômage et 30% en situation précaire (intérimaire, en CDD ou en stage). Une étude de l'INSEE sur la situation familiale des détenus montre que leur histoire est généralement marquée par l'instabilité, la précarité et la pauvreté, la plupart ayant connu très tôt des ruptures familiales. Le niveau de qualification est généralement faible et l'état de santé à l'entrée particulièrement dégradé. Les difficultés constatées à l'entrée n'ont évidemment pas disparu à la sortie – souvent, elles se sont aggravées.

Selon la Fnars, 25% des personnes accueillies dans les centres d'hébergement ont fait l'objet d'une ou plusieurs condamnations pénales. Mais elles arrivent souvent dans l'urgence, à la suite d'une sortie sèche sans préparation et trop tard pour faire l'objet d'un suivi social efficace. Ainsi, une politique de prévention de la récidive qui ne tiendrait compte que des caractéristiques de l'infraction commise et des éléments du passé pénal sans prendre en considération la situation sociale et les perspectives de logement, de liens familiaux et d'insertion professionnelle serait vouée à l'échec.

Ces dix années se sont soldées par une fuite en avant jusqu'aux derniers instants de la présidence de Nicolas Sarkozy avec l'adoption d'une loi de programmation pénitentiaire destinée à intensifier encore les réponses exclusivement carcérales, sans qu'à aucun moment, un bilan de l'impact et des effets des précédentes mesures n'ait été dressé. Deux exemples illustrent cette fuite en avant. Le nombre de personnes incarcérées atteindra vraisemblablement les **69 000 détenus dès l'été 2012**. Il est illusoire d'espérer que la livraison de places de prison puisse suivre ce rythme et tout aussi illusoire de croire que les juridictions puissent en l'état vider les

¹⁷ Giovannangelli, Cornet, Mormont, 2000

prisons par les seuls aménagements. Les coûts des programmes de partenariat public privé explosent : dans son rapport d'octobre 2011, **la Cour des Comptes indique que les loyers des établissements pénitentiaires établis à 95,4M€ en 2010 s'élèveront à 567,3M€ en 2017.**

Depuis 10 ans, la France développe une politique pénale inopérante en termes de prévention de la récidive. Il faut sortir de cette impasse. Les orientations développées dans ce document allient **des propositions de court, moyen et long termes.** L'urgence de la situation requiert des mesures immédiates. Mais, il nous paraît essentiel que celles-ci s'inscrivent dans un cadre très structuré : une vision forte et cohérente des besoins de modernisation de la justice pénale pour les dix années à venir. Il est nécessaire d'engager une réforme par étapes mais dont les objectifs sont fixés immédiatement – les modalités de mise en œuvre doivent être précisées à mesure que la concertation et l'étude approfondie des problèmes sont réalisées. **Il nous paraîtrait particulièrement contre-productif de ne retenir que quelques « mesures » en dehors de toute cohérence d'ensemble.** Cette politique de la « mesurette » voire du « gadget » n'a rien produit d'efficace ces dix dernières années car elle masque les besoins véritables de réforme et décourage les acteurs désireux d'évoluer.

Certaines propositions demeurent des pistes à préciser ; certains axes de réforme ne sont pas détaillés quand il nous a semblé qu'une orientation générale suffisait à s'inscrire dans la cohérence de notre projet et que les déclinaisons pouvaient faire l'objet de concertations ultérieures.

Nous souhaitons contribuer à ce que le débat sur la prévention de la récidive soit posé en termes justes, argumentés et vérifiés. Le sujet mérite une politique publique de qualité, reposant sur l'état des connaissances en la matière, tant en France qu'au niveau international, et valorisant les savoir-faire existants et évalués. De ces analyses, il nous paraît nécessaire d'agir autour de trois axes :

- **Construire une probation efficace**
- **Prévenir la surpopulation carcérale**
- **Moderniser notre système pénal**

2 -Construire une probation efficace

La principale étude réalisée en France en 2011 sur la récidive des personnes condamnées établit que 63% des personnes sortant de prison sans aménagement de peine fait à nouveau l'objet d'une condamnation dans les cinq années qui suivent la libération. Ce taux est de 55 % pour les personnes libérées dans le cadre d'un aménagement de peine sous écrou (placement à l'extérieur, semi-liberté ou surveillance électronique) et de 39 % pour les sortants en libération conditionnelle. Il est de 45 % pour les personnes condamnées à une peine alternative - sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général.

Les résultats de l'étude concordent avec ceux de diverses recherches internationales : une étude américaine de 2007 établit que les taux de récidive sont plus importants quand la peine a consisté en une incarcération (59 % dans les quatre ans qui suivent la libération) que lorsqu'elle a consisté en une probation (33,5 %). Une étude canadienne de référence de 2002 démontre que contrairement aux sanctions communautaires, *« l'incarcération est liée à une augmentation de la récidive »*. Les auteurs de cette « méta-analyse » ajoutent que *« l'inefficacité des stratégies punitives pour réduire la récidive confirme la nécessité d'axer les ressources vers des méthodes différentes appuyées par des preuves »*, à savoir les *« programmes de réadaptation fondés sur les recherches »* (Smith, Goggin et Gendreau, 2002). D'autres études, également en provenance du Canada (Andrews 2000, Leschied 2000), établissent que les mêmes programmes visant à prévenir la récidive sont plus efficaces lorsqu'ils sont dispensés en milieu ouvert plutôt qu'en milieu fermé.

En dépit de ces résultats, il est souvent rétorqué aux chercheurs que les personnes bénéficiant de mesures alternatives à l'incarcération sont choisies par les juges parmi celles qui présentent le moins de risque de récidive, ce qui explique des taux de re-condamnation plus faibles par rapport aux personnes qui ont été maintenues en détention parce qu'elles présentaient plus de risques. Le raisonnement est valable, mais les chercheurs y répondent par des études annulant cet « effet de sélection ». Et ces études confirment inlassablement l'effet criminogène de l'emprisonnement. Aux Pays-Bas, une enquête approfondie s'est « attaquée » à cette question d'interprétation – d'autres études ont été réalisées au Royaume-Uni. La première repose sur une méthodologie

visant spécifiquement à éliminer ce « biais d'interprétation » en constituant deux échantillons de population comparables : deux groupes de personnes présentant les mêmes caractéristiques « criminologiques » généralement identifiées comme facteurs de récidive et pouvant donc influencer la décision des juges. Un groupe a été condamné à des peines équivalant à des travaux d'intérêt général et l'autre à des emprisonnements de courte durée. Toutes ces personnes étaient condamnées pour la première fois. Les résultats montrent que le taux de récidive est toujours supérieur lorsque la personne a été incarcérée. La mesure a été faite après 1, 3, 5 et 8 ans après la première condamnation et cette tendance se vérifie pour chaque durée (Wermink, Blokland, Nieuwbeerta, Nagin, Tollenaar, 2010).

Ces études permettent de constater que **l'enfermement n'est pas efficace à prévenir la récidive**. Dès lors qu'il risque d'aggraver la situation des personnes et de favoriser leur récidive à la libération, il doit être réservé aux cas les plus graves. A l'inverse, les mesures de probation – le suivi des condamnés dans la « communauté » ou « en milieu ouvert » - sont efficaces dès lors qu'elles respectent certaines règles. Il apparaît indispensable que ces mesures s'inscrivent dans un cadre institutionnel et professionnel cohérent – dressant les lignes de force d'un grand service public de la probation. Les réformes proposées s'inscrivent dans le moyen terme et doivent être accompagnées de mesures immédiates destinées à dégager des priorités au service de la probation.

2.a. Créer les conditions d'une lutte efficace contre la délinquance

La mesure de probation n'existe pas en tant que telle en France. Nous disposons de différentes mesures qui comportent un suivi se rapprochant des mesures de probation – libération conditionnelle et sursis avec mise à l'épreuve. Cependant, **elles se définissent surtout comme des conditions et obligations à respecter pour que l'emprisonnement ne soit pas exécuté**. La probation pour sa part se définit indépendamment de l'incarcération en tant que sanction exécutée en milieu ouvert : elle consiste en « *une série d'activités et d'interventions qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective* » (Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec (2010) sur les règles relatives à la probation, 2010).

En France, les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les juges de l'application des peines ont acquis de riches savoir-faire en matière de suivis, mais l'efficacité de ces pratiques sur la prévention de la récidive ne fait l'objet d'aucune évaluation scientifique, si bien que les professionnels travaillent « en aveugle ». En outre, les connaissances scientifiques – accumulées depuis plus de 40 ans dans d'autres pays – demeurent quasiment inconnues et ne sont pas enseignées.

2.a.1. Les recommandations internationales identifient des principes directeurs dégagés des résultats de la recherche

Les recherches internationales sur « ce qui marche » (*What Works ?*) à prévenir la récidive ont permis d'identifier des principes d'action indispensables à la réussite de la probation. Ces principes reposent non seulement sur des évaluations des pratiques professionnelles, mais également sur des études à grande échelle comparant des groupes bénéficiaires d'un programme ou d'un type de suivi à des groupes « témoins » n'en bénéficiant pas, suivant la même méthodologie que la recherche médicale. Enfin, ils s'appuient sur des outils développés et corrigés au fil des années :

- 1 « Principe du risque » : l'intensité du suivi doit être adapté au niveau de risque de récidive. Une personne présentant un risque élevé devra ainsi bénéficier d'entretiens fréquents avec le conseiller de probation, d'un contrôle plus strict, de l'assistance de plusieurs professionnels. À l'inverse, il peut être totalement contre-productif d'imposer un suivi strict à une personne présentant de faibles risques de récidive. Une trop forte intervention judiciaire pourrait aggraver ces risques et ancrer davantage la personne dans un « statut » de délinquant. Pour évaluer le niveau de risque, il est nécessaire de repérer la présence de facteurs connus comme favorisant le renouvellement du passage à l'acte – qu'ils relèvent de la personnalité de l'individu ou de son environnement social, économique ou relationnel. Cette évaluation des risques de récidive ne se confond pas avec une évaluation de la « dangerosité », qui renvoie à la seule étude de la personnalité de l'auteur de l'infraction indépendamment de tout contexte : elle n'a pas pour objectif de neutraliser les personnes considérées comme « dangereuses » mais de repérer l'intensité du suivi nécessaire et les facteurs sur lesquels cibler l'accompagnement afin de le rendre plus efficace pour réduire les risques et favoriser la réinsertion. Dans cette perspective, les instruments d'évaluation des facteurs de risque sont constitués à partir de calculs statistiques établissant des

probabilités de récidive et sont couplés à l'analyse du professionnel.

- | « Principe des besoins » : le suivi doit être ciblé sur les facteurs de risque de récidive, en tout état de cause ceux qui sont susceptibles d'évoluer - facteurs dynamiques - et sur lesquels, par conséquent, il est possible d'agir. Sept principaux facteurs de risque sont répertoriés par la recherche : les attitudes et croyances personnelles approuvant le comportement délinquant (dimension cognitivo-comportementale) ; un environnement relationnel soutenant le comportement délinquant (amis, quartier...) ; des difficultés familiales/conjugales (contexte de séparation, décès, isolement...) ; une problématique d'emploi (chômage, emploi précaire, absence de formation...) ; l'absence de loisirs et activités hors délinquance ; la toxicomanie (drogue et/ou alcool) ; les traits de « personnalité antisociale » (faible maîtrise de soi, agressivité, peu de résistance à la frustration...). Le travail sur ces facteurs dynamiques peut aussi bien prendre la forme d'une réflexion sur les situations à risque, que d'un enseignement de techniques cognitivo-comportementales (gestion du stress, de la colère, etc.) tout autant que d'un suivi social, d'un travail avec les pairs ou la famille... Il permet aussi de renforcer les facteurs de protection existants contre le risque de récidive.
- | Principe de « réceptivité » : le suivi doit être adapté aux styles d'apprentissage, à la motivation, aux aptitudes et aux capacités des personnes. Il n'est pas efficace d'appliquer un programme et une méthode de suivi unique pour toutes les personnes condamnées, même pour des faits identiques. Le suivi doit s'appuyer sur les « compétences » propres à chaque personne.

Le respect de ces trois principes de base est recommandé par le Conseil de l'Europe. Ainsi, la Recommandation CM/Rec (2010) sur les règles relatives à la probation, adoptée le 20 janvier 2010 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, fait état de la nécessité d'évaluer précisément la situation de l'auteur d'une infraction « y compris les risques, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de l'auteur d'infraction à ces interventions ». Dans cette perspective, le Conseil estime que les programmes de probation, sous l'effet de la recherche scientifique, sont appelés à évoluer et doivent être sans cesse réévalués. « Chaque méthode de probation, recommande-t-il, doit être vue comme une question ouverte. La recherche scientifique progresse et nous éclaire davantage sur le fonctionnement des méthodes d'intervention et sur leurs effets. Il peut donc être opportun de réviser les méthodes en vigueur. Pour ce faire, les services de probation devraient étudier, dans le détail, les effets des méthodes émergentes et, pour en apprécier l'efficacité, mener des recherches systématiques et faire appel à l'expertise d'autres organismes, notamment des universités, en matière de recherche ». Le Conseil souligne alors « l'utilité de la recherche et la nécessité d'affecter des ressources à cette activité pour permettre d'améliorer les services rendus ».

Au Canada, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ou en Suède, les méthodes de suivi des personnes condamnées se développent désormais avec l'appui de la recherche scientifique. L'abondance de ces recherches internationales sur « ce qui marche » a permis l'émergence et la mise en œuvre d'outils d'évaluation et de programmes spécifiques de suivi des personnes condamnées, dont il est prouvé qu'ils permettent de réduire la récidive en moyenne de 50%. Ces programmes, qui peuvent concerner tant le milieu ouvert que le milieu fermé (certains d'entre eux sont cependant spécifiques à l'un ou l'autre des milieux), sont appliqués par des praticiens formés dans le domaine de la criminologie, rompus aux techniques d'animation de groupes de parole et des thématiques spécifiques (la violence, les infractions à caractère sexuel, etc.). Ils visent des publics déterminés et ont vocation à s'appliquer à l'égard de personnes présentant un certain niveau de risque de récidive (ils ne concernent pas les condamnés présentant des risques faibles, qui ne nécessitent pas de suivi). Ils s'appuient notamment sur des techniques d'inspiration cognitives et comportementales destinées à l'acquisition d'outils susceptibles de permettre aux condamnés de gérer leurs difficultés en lien avec la délinquance. Dans ce contexte, le déroulement des groupes de parole ou des entretiens individuels obéit à des protocoles définis. Les programmes sont systématiquement évalués – à l'aune de leur efficacité à prévenir la récidive. Cette évaluation – qui fait l'objet d'une abondante documentation – permet aux chercheurs et aux praticiens de faire évoluer le contenu des suivis, afin de les améliorer.

2.a.2. Le retard accumulé

La France a accumulé un retard extraordinaire, n'ayant pas initié une seule recherche sur « ce qui marche » à prévenir la récidive, quand d'autres pays en ont accumulé des centaines. Il faut rappeler que lors de la discussion de la loi du 12 décembre 2005, il avait été envisagé de créer un **observatoire de la récidive** qui aurait pu

systématiser les analyses en la matière, voire promouvoir des études et recherches d'un nouveau type. Cette mesure a été refusée par le ministre de la Justice qui a préféré mettre en place une « commission d'analyse et de suivi de la récidive » et refusé que des chercheurs y participent.

En l'absence de recherche, **il n'existe pas en France de véritable outil d'évaluation des facteurs de risques de récidive**. Des évaluations de la dangerosité réalisées sur la base de « méthodes cliniques » prévalent, alors que la recherche a démontré depuis longtemps leur insuffisance à mesurer des risques de récidive. Le seul processus d'évaluation en œuvre ces dernières années résulte des lois relatives au traitement de la récidive et ne procède d'aucune recherche scientifique : il intervient presque uniquement dans le cadre du milieu fermé pour certaines infractions et consiste en une appréciation de la potentielle « dangerosité » des condamnés. Dans la grande majorité des cas, c'est un expert psychiatre, désigné par la juridiction de l'application des peines, qui doit se prononcer sur l'existence d'une dangerosité criminologique ; dans certaines situations, limitativement énumérées par la loi, l'évaluation est qualifiée de pluridisciplinaire : elle est réalisée dans le cadre d'un Centre National d'Évaluation et consiste essentiellement dans des entretiens cliniques ; elle est également assortie d'une expertise médicale réalisée par deux experts.

Une telle approche – qui relève d'une conception selon laquelle un individu pourrait être intrinsèquement « *dangereux* », indépendamment de tout contexte – est aujourd'hui critiquée pour son caractère subjectif et aléatoire. Au surplus, elle ne vise pas à déterminer le type de suivi le plus à même de réduire les risques de récidive et favoriser la réinsertion du condamné. Elle s'inscrit uniquement dans une logique d'élimination sociale, avec pour but de limiter l'accès aux aménagements de peine ou de favoriser, à la fin de la peine de réclusion, l'adoption de mesures de sûreté, le tout sur la base d'évaluations dont l'efficacité n'a jamais été démontrée.

Dans le cadre de la prise en charge réalisée par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, un autre type d'évaluation est réalisé, celui-là dans la perspective d'adapter le suivi à chaque personne. Au premier semestre 2011, un « *diagnostic à visée criminologique* » (DAVC) a ainsi été élaboré par la Direction de l'administration pénitentiaire : il se découpe en un « diagnostic initial » - qui doit être rempli par le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai d'un mois après l'affectation du dossier et qui se conclut par une première analyse de la situation et un « diagnostic évolutif » qui permet d'apporter des modifications et des compléments. Il ne s'agit pas pour autant d'un véritable outil d'évaluation : la grille d'entretien qui le constitue a été conçue de manière empirique (sur la seule base des pratiques de quelques professionnels) et il ne s'en dégage aucun résultat en termes de niveau et de facteurs de risque de récidive. En outre, les deux diagnostics doivent être effectués dans une durée limitée – qui rend peu aisée l'exploitation des données recueillies et l'élaboration d'une prise en charge ; surtout, les objectifs assignés à cet outil apparaissent peu définis.

Par ailleurs, **les travaux issus de la recherche internationale ne sont pas connus, ni enseignés – et aucun des programmes de probation qui sont appliqués et évalués à l'étranger n'a été implanté dans l'hexagone**, ne fût-ce qu'à titre expérimental. Les Programmes de Prévention de la Récidive (PPR), initiés en France en 2007, empruntent à la terminologie des programmes mis en œuvre au Canada, mais ils n'en suivent aucunement les principes d'intervention et les protocoles : implantés en milieu fermé comme en milieu ouvert, ils consistent dans des groupes de parole animés par des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et destinés à faire réfléchir les condamnés aux causes de leur passage à l'acte ; le nombre et le contenu des séances sont définis par chaque SPIP, alors que les programmes développés dans d'autres pays sont conçus par des chercheurs sur la base de connaissances sur la récidive et des pratiques évaluées comme les plus efficaces. Les groupes de parole développés en France l'ont été sur la seule base de l'expérience d'un service, modélisée et généralisée sans avoir jamais été évaluée.

Le retard accumulé est important. Il ne pourra pas être comblé en quelques mois. Cependant, il est nécessaire de lancer rapidement les mesures qui permettraient d'y parvenir.

2.b Se doter des outils nécessaires pour développer la probation

Le suivi des personnes condamnées en milieu ouvert – dans le cadre d'une peine de probation ou à l'issue d'une peine de prison – représente la voie la plus prometteuse en matière de prévention de la récidive. Mais il nécessite des choix d'organisation et des investissements – tant humains que matériels – qui, en raison de la prédominance actuelle de l'enfermement dans la détermination des politiques pénales, n'ont pas été effectués. Cet objectif passe par la mise en œuvre d'indispensables réformes destinées à renforcer l'organisation des structures en charge de la probation et à assurer la cohérence et la lisibilité de leurs interventions.

2.b.1 La création d'une peine de probation autonome

Les pratiques d'insertion et de probation actuellement mises en œuvre en France conduisent essentiellement à axer le suivi de la personne condamnée sur le respect des obligations particulières (travail, soins, indemnisation de la victime, etc.) fixées par la juridiction de condamnation. Cette démarche est favorisée par le manque de temps et de moyens et par l'absence de programmes de suivi axés sur la prise en charge des problématiques de la personne : les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, qui ne disposent pas d'outils suffisamment performants pour évaluer les besoins des probationnaires et pour instaurer les interventions les plus adaptées à leurs problématiques, sont contraints de fonder leur travail sur les obligations particulières fixées par le tribunal ; sur le terrain, ils sont d'ailleurs sollicités par les juridictions de l'application des peines sur la mise en œuvre de ces obligations particulières et sur leur respect par le condamné.

Or, il apparaît que **cette pratique ne correspond pas aux critères d'efficacité dégagés par la recherche**, qui préconise à l'inverse de consacrer le moins de temps possible dans les suivis à la question des obligations particulières et de privilégier le travail sur les facteurs de risque de récidive (Bonta, T.Rugge, Scott, Bourgon, Yessine, 2008).

Dans le prolongement des Règles Européennes sur la Probation (REP), **le plan de suivi de la personne condamnée doit donc être fondé sur ses besoins et sur ses problématiques à résoudre – et non sur le respect de quelques obligations particulières**. La prévention de la récidive nécessite de travailler avec la personne sur un ensemble de facteurs qui ont pu favoriser la commission d'une infraction, afin de la mobiliser et de la motiver vers une sortie de la délinquance. La contrainte et le recours au cadre pénal ne sont pas exclus de ce processus mais ils interviennent en dernier recours, quand le travail de mobilisation et de motivation de la personne condamnée échoue. Cet objectif plaide en faveur de la création d'une peine de probation autonome dissociée de l'emprisonnement : cette peine permettrait de recentrer la probation sur le contenu du suivi et sur les problématiques de la personne condamnée, préalablement évaluées - et non uniquement sur le respect des obligations particulières prononcées par le juge.

La peine de probation serait prononcée par le tribunal. Elle constituerait une peine alternative à l'incarcération unique et autonome et se substituerait aux actuelles mesures alternatives existant actuellement dans la législation française. Au stade de la condamnation, seule la durée de la peine de probation serait fixée, de même que l'emprisonnement encouru en cas de non respect.

La peine de probation prononcée, la personne ferait l'objet d'une évaluation par le SPIP afin de déterminer les modalités et l'intensité du suivi, ainsi que les obligations particulières éventuellement nécessaires. Le suivi pourrait être d'intensité variable et définirait ainsi les moyens à mettre en œuvre au regard des besoins et des problématiques du condamné : en ce sens, il ne se résumerait pas à la détermination de la seule fréquence des convocations. Les obligations particulières, recommandées par le SPIP à l'issue de la phase d'évaluation, seraient prononcées par le JAP. Des modalités particulières de suivi – telle que le placement sous surveillance électronique – pourraient également être fixées.

Chaque année, une réunion de synthèse serait organisée – associant la personne condamnée, le juge de l'application des peines et le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation - afin d'évaluer le déroulement de la peine et d'envisager, le cas échéant, un non-avenue anticipé de la peine, une modification des modalités de suivi ou des obligations particulières. Cette périodicité permettrait de favoriser la dynamique de l'exécution de la peine et de valoriser les efforts et progrès accomplis par le probationnaire.

L'inexécution de la peine de probation ou le manquement aux conditions de la peine conduirait l'intéressé à comparaître devant la juridiction de l'application des peines. La décision pourrait soit renforcer le contrôle, soit conduire à l'incarcération pour une durée équivalente à celle prévue par le code pénal pour la répression du délit initial.

La création d'une peine de probation apparaît comme un élément clé pour gagner en efficacité dans la prévention de la récidive. Elle doit s'appuyer sur des méthodes de travail adaptées et un service public de la probation renforcé.

2.b.2 Des techniques de prise en charge éprouvées existent

Il existe de nombreux programmes et méthodes de suivi évalués comme efficaces par la recherche, adaptés aux différents cas et problématiques, et qui font défaut en France. Ces modalités de prise en charge bénéficiant d'un

suivi d'évaluation rigoureux sont variées.

A titre d'exemple, la méthode de « **l'entretien motivationnel** » est aujourd'hui considérée comme l'une des plus efficaces à aider les personnes sous main de justice à engager et maintenir un processus de sortie de délinquance et plus largement de « changement ». La motivation interne (propre à la personne) et non externe (du fait de sa situation judiciaire) étant montrée comme l'un des facteurs déterminants d'efficacité de la prévention de la récidive. L'entretien motivationnel est de plus en plus utilisé en début de suivi (dans les pays ayant développé une véritable politique de probation fondée sur les résultats de la recherche) comme préalable à l'orientation vers un programme ou autre modalité d'intervention. La méthode comporte des éléments de posture professionnelle (respect du principe d'autodétermination de la personne, approche « explorative » à partir des représentations et valeurs de la personne et non celles du professionnel, principe de collaboration...) et des techniques d'entretien (questions ouvertes, écoute réflexive, valorisation à chaque étape du processus, utilisation de la balance décisionnelle (les pour et les contre), soutien au renforcement de l'engagement, implication d'une personne significative de l'entourage...). L'entretien motivationnel pourrait être enseigné à l'ENAP comme il l'est déjà en formation continue dans quelques rares SPIP. Pour être efficace, la formation nécessite beaucoup d'exercices pratiques et de mises en situation. Il s'agit là d'une mesure à faible coût et facile à mettre en œuvre, qui devrait s'inscrire harmonieusement dans la culture professionnelle des conseillers d'insertion et de probation.

Plus généralement, de nombreux programmes structurés ont été développés sur la base des recherches sur la prévention de la récidive délinquante. **Les programmes cognitivo-comportementaux** respectant les principes des « risques, besoins, réceptivité » présentent les résultats les plus impressionnants, allant de 30 à 60 % de diminution de la récidive. Les chercheurs soulignent que des effets d'une telle ampleur « *sont tout à fait comparables, voire dans certains cas supérieures, à celles d'interventions médicales bien crédibles telles que l'usage d'aspirine et du pontage coronarien pour réduire le risque de crise cardiaque* » (Cortoni, Lafortune, 2009). Il existe des programmes de prévention de la violence générale, des violences conjugales, des violences sexuelles, etc. Chaque programme est plus ou moins intensif selon le niveau de risque de récidive des participants. Le programme canadien de prévention de la violence d'intensité élevée comporte ainsi 82 séances de groupe de 2 heures et 4 entretiens individuels. Le rythme des séances est de 6 par semaine pendant 4 mois. Le programme comporte des séances sur la maîtrise de soi, sur la gestion de la colère, sur la résolution de problèmes ou l'enseignement de techniques de communication. Ces programmes reposent néanmoins sur une mise en œuvre complexe et coûteuse, ce qui amène certains pays à les limiter aux auteurs des faits les plus graves, en cas de risque élevé de réitération. Il apparaît au travers d'un nombre croissant d'études qu'ils ne doivent pas être appliqués à grande échelle de façon quelque peu mécanique comme l'a fait la Grande-Bretagne par exemple, car l'adaptation du contenu du suivi à chaque individu reste importante, notamment pour éviter des taux d'abandon importants et très négatifs sur la récidive. Il est également de plus en plus conseillé de maintenir le suivi individuel en parallèle. Enfin, la recherche a également montré que ces programmes sont plus efficaces dispensés en milieu ouvert qu'en milieu fermé (Andrews, 2000, Leschied, 2000, Quinsey et al., 1998).

De nouveaux programmes sont également élaborés à partir des recherches faites dans le domaine de la « **désistance** », c'est-à-dire **l'étude de la « sortie » de la délinquance**¹⁸. Ces études ont en effet montré que les quatre principaux facteurs de sortie de délinquance sont liés à l'âge, aux événements de vie positifs (rencontre amoureuse, naissance d'un enfant, obtention d'un emploi...), au renforcement du « capital humain » (développement de capacités de communication, de gestion des émotions...), et du « capital social » (intégration dans des relations et réseaux sociaux non délinquants, permettant à la personne de développer des compétences personnelles et sa « responsabilité à l'égard des générations futures »...). De ces différentes recherches émanent de nouvelles méthodes d'accompagnement des probationnaires, intégrant à la fois un travail motivationnel, un travail sur le « capital humain » (enseignement de techniques aidant les personnes à mieux gérer leurs émotions, à repérer et répondre à leurs besoins autrement que par la délinquance...), et un travail sur le « capital social » (travail d'activation des réseaux favorisant une insertion sociale et le développement de relations non délinquantes). Par exemple, le « Programme structuré de supervision » (SSP) privilégie le suivi « sur mesure » et adapté à chaque personne, basé sur l'entretien individuel, avec des orientations ponctuelles vers des programmes de groupe ou des accompagnements d'autres professionnels (psy, travailleur social, etc.).

2.b.3 Des mesures pouvant être mises en œuvre immédiatement

¹⁸ En France, un récent ouvrage aborde cette question : *Les sorties de la délinquance, théories, méthodes et enquêtes*, sous la direction de Marwan Mohammed, édition La Découverte

Les personnels pénitentiaires doivent être systématiquement formés aux savoirs issus de la recherche internationale sur les pratiques efficaces à prévenir la récidive ainsi qu'à l'utilisation d'outils d'évaluation des facteurs de risque de récidive adaptés au contexte français. A cet effet, un renforcement du statut de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) doit être réalisé. La création de cursus de formations qualifiantes permettrait de consolider le statut des personnels. Quatre directions méritent d'être approfondies :

- l'enseignement des sciences humaines et sociales en lien avec les universités,
- l'enseignement des techniques d'entretien, dans leur diversité,
- le développement du corpus déontologique (secret professionnel, respect des droits des personnes suivies...) autour de l'analyse des pratiques professionnelles,
- le développement du corpus déontologique (secret professionnel, respect des droits des personnes suivies...) autour de l'analyse des pratiques professionnelles,
- la rédaction d'un mémoire de recherche et d'application professionnelle dirigé par un chercheur indépendant.

Des **expérimentations** de méthodes et programmes éprouvés doivent être réalisées dans quelques sites volontaires sur des types de délinquance déterminés, tels la délinquance sexuelle. Nombre de pays européens ont commencé par « importer » (en collaboration avec une université étrangère) un ou deux programmes déjà éprouvés au Canada ou en Grande-Bretagne, afin de les expérimenter et les adapter à leur contexte socio-culturel. Le recul acquis grâce à plusieurs décennies de recherches et de pratiques professionnelles à l'étranger permettrait aujourd'hui l'implantation en France des programmes les plus pertinents et les mieux adaptés à nos cultures professionnelles.

Enfin, la **recherche et les études** doivent s'appuyer sur la constitution d'équipes de chercheurs d'universités françaises et européennes pour la mise en place d'évaluations systématiques des différentes modalités de prise en charge et de suivi des personnes en probation.

Ces évolutions sont indispensables afin de créer les conditions d'une probation efficace et crédible. Mais elles doivent s'inscrire dans un projet de réforme qui, au delà de la question des outils, dresse les contours d'un grand service public de la probation.

2.c Bâtir un service public de la probation cohérent

2.c.1. Une direction de la probation ?

En France, le milieu ouvert est placé sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire – au même titre que le milieu fermé. Si la séparation institutionnelle entre milieu ouvert et milieu fermé a été évoquée à plusieurs reprises dans l'histoire de l'administration pénitentiaire, l'organisation actuelle s'inscrit dans une autre logique. En 1999, ont ainsi été créés les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP), nés de la fusion des deux services pénitentiaires jusqu'alors en charge de l'insertion : les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL), qui prenaient en charge les condamnés libres, et les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, qui suivaient les détenus. Ce choix organisationnel devait conduire à une mutualisation des moyens et réduire toute rupture dans la prise en charge des sortants de prison – le principe affirmé étant celui de la mixité et de la continuité du service. Sur le terrain, toutefois, la tendance est de plus en plus à un renoncement des services à un travail de mixité. Et la prééminence du milieu fermé sur le milieu ouvert est clairement affirmée : dans un rapport établi en juillet 2010 sur le service public pénitentiaire, la Cour des comptes pointe le paradoxe d'un milieu ouvert présentant « *une activité quantitativement prépondérante mais qualitativement négligée* » par l'administration pénitentiaire. Au 1^{er} janvier 2011, les SPIP suivaient 240 000 personnes placées sous main de justice, dont 75% en milieu ouvert.

Afin de donner toute sa place à la probation en France, il est nécessaire d'envisager une évolution des structures administratives. Dans un premier temps, un rééquilibrage de l'activité de probation au sein des services centraux de l'administration pénitentiaire serait possible par la nomination d'un adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire spécifiquement en charge de la probation, ainsi que sa déclinaison à la tête des services déconcentrés. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir de sanctuariser le budget afférant au milieu ouvert, particulièrement les budgets d'insertion, qui servent trop souvent de variables d'ajustement dans la gestion

budgétaire de l'ensemble de la direction de l'administration pénitentiaire.

2.c.2. La constitution d'un grand service public de la probation

- Un « numerus clausus » pour les SPIP

Les missions assignées aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation dans le cadre d'une probation nouvelle ne peuvent être accomplies que si le nombre de condamnés suivis par conseiller demeure en deçà d'un seuil à fixer. Dans ses recommandations, le Conseil de l'Europe fait valoir en effet que « *si les prisons sont surpeuplées dans de nombreux pays, ce qui met en danger les droits des détenus et limite la possibilité d'un travail constructif avec eux, la probation peut également être « surpeuplée », ce qui affecte sa capacité à protéger le public et à œuvrer à la réinsertion réussie des auteurs d'infraction* ». Dans les SPIP visités au 1^{er} septembre 2009 par Sarah Dindo dans le cadre de son étude sur le sursis avec mise à l'épreuve, le nombre de personnes suivies variait de 80 à 180 par agent toutes mesures et niveaux de suivi confondus. Dans le cadre d'une véritable politique de prévention de la récidive, la Suède limite ce ratio à 25 personnes suivies par agent de probation. En France, la situation de surcharge met largement en péril l'objectif de prévention de la récidive. Elle entraîne également une moindre réactivité des professionnels aux incidents et les conduit à délaisser le travail partenarial. Si des efforts de recrutement ont été réalisés entre 2003 et 2010, ils semblent être à présent interrompus. Leur effet a été de surcroît limité par l'accumulation des lois pénales, l'augmentation du nombre de condamnés depuis une dizaine d'années et la multiplication des tâches des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. L'aggravation de la situation nécessite qu'il soit mis en œuvre une véritable évaluation des besoins des SPIP. Une évaluation du temps nécessaire pour suivre certains probationnaires de manière réellement intensive, mettre en place de véritables évaluations et programmes doit être réalisée afin de mettre en corrélation les moyens et les objectifs de prévention de la récidive. Une évaluation du temps consacré actuellement à chaque tâche en milieu ouvert doit également être opérée – permettant de mesurer l'activité réelle des services et de définir des organigrammes de référence établissant les effectifs nécessaires pour le suivi de l'ensemble des probationnaires à hauteur de leurs besoins. Enfin, il paraît aujourd'hui nécessaire de consolider et préciser le cadre déontologique d'intervention des personnels pénitentiaires.

- L'optimisation des moyens et méthodes de travail

Les recherches internationales ont montré que l'intensité du suivi devait être adaptée en fonction d'un niveau de risque de récidive évalué au moyen d'outils combinant des éléments statistiques et l'analyse du professionnel. Si de tels dispositifs d'évaluation restent encore à créer en France, il n'en demeure pas moins que des dispositifs de « suivis différenciés » déjà développés méritent dans un premier temps d'être préservés. La décision sur la nature du suivi – **"intensif", "espacé" ou "administratif"** – doit ainsi être liée à la problématique de la personne, évaluée au cas par cas. Dans cette perspective, une véritable organisation des « suivis différenciés » doit être préservée, qui s'inscrit dans une dynamique de service et qui nécessite l'instauration d'une instance collective de décision appelée à se prononcer sur la base du diagnostic établi par le professionnel référent. Or, à l'heure actuelle, sous l'effet de la surcharge pesant sur l'activité des SPIP, les dispositifs qui ont pu être instaurés – « commission d'orientation et d'évaluation », « commission de suivi », etc. – sont en passe d'être abandonnés.

- La mobilisation des services de droit commun et des partenaires

L'insertion du condamné est également favorisée par l'accès à des services non spécifiques aux condamnés, dits de "droit commun" dans les domaines de l'insertion sociale ou professionnelle, de la formation, des soins, de l'aide sociale, etc., tels que le Pôle emploi, l'AFPA, les centres médico-psychologiques. Le recours à ces services « de droit commun » permet une meilleure optimisation des moyens. Néanmoins, l'accès à ces services publics reste difficile pour les personnes sous main de justice, le public non condamné étant souvent considéré comme prioritaire par les personnels de ces institutions.

Il est nécessaire de poser plus clairement le principe de la responsabilité des conseils généraux et des services déconcentrés de l'état à l'égard de cette population qu'elle soit détenue ou suivie en milieu ouvert. De même qu'il apparaît aujourd'hui normal que les soins au sein des établissements pénitentiaires comme au dehors, soient pilotés et financés par le système de santé de droit commun, il apparaît évident que le **dispositif de protection**

et d'insertion sociale et professionnelle de droit commun doit assumer l'accompagnement social de cette population (programmation, conduite des opérations, évaluation des besoins dans les domaines de l'hébergement, du logement, de la formation professionnelle, de l'emploi). L'affirmation de ce principe devrait avoir notamment pour conséquence le financement par les services déconcentrés des ministères sociaux de toutes les structures accueillant des personnes placées sous main de justice, le ministère de la justice n'intervenant que pour financer les mesures de nature pénale, par exemple les placements à l'extérieur.

Le système des quotas, qui semble séduisant, n'est pas envisageable compte tenu de l'impossibilité de prévoir en permanence le nombre de places qui seront nécessaires au public condamné et compte tenu du risque de places sous utilisées dans un contexte de rareté. C'est pourquoi, nous proposons plutôt de créer une obligation à la charge de l'Etat ou du département de prendre en charge les personnes faisant l'objet d'une obligation judiciaire. Cela exige une modification du code de l'action sociale et des familles, ainsi que l'élaboration de conventions nationales qui seront ensuite déclinées localement avec les autorités compétentes (département et région notamment).

Par ailleurs, le suivi des personnes condamnées requiert bien souvent la mobilisation de compétences très spécialisées, notamment dans le domaine sanitaire en psychiatrie ou addictologie, mais aussi dans le domaine social pour les personnes gravement désinsérées ou errantes ou encore les structures spécialisées dans le suivi éducatif renforcé de jeunes majeurs. Pour permettre la mise en place du suivi le plus adapté, des **conventions de délégation – ou de partenariat individualisé** – pourraient être mises en œuvre avec des structures disposant des ressources et savoir-faire nécessaires. Le SPIP pourrait, au niveau local, conclure des conventions avec des structures associatives dans des domaines où leur valeur ajoutée est constante et avérée.

Enfin, une **plus forte articulation avec les services de police et de gendarmerie** doit être recherchée dans l'activité de contrôle du respect des obligations imposées aux condamnés. Certaines sont contrôlées efficacement par le SPIP – le condamné doit justifier de sa résidence ou des recherches d'emploi qu'il effectue ou de l'indemnisation des victimes. D'autres sont difficilement contrôlables par les autorités et services judiciaires en raison une fois encore de leur faible présence de proximité. C'est particulièrement le cas de l'interdiction de paraître dans tel lieu : le domicile familial dans le cas de violences conjugales, le quartier dans les cas de trafics de stupéfiants, tout autre périmètre où l'infraction a été commise et où il est craint que l'auteur ne recommence en raison de cet environnement « facilitant » ou bien dans un lieu où la présence de l'auteur constituerait un risque pour la victime et l'interdiction de fréquenter telle(s) personne(s) : qu'il s'agisse des victimes ou des complices ou co-auteurs. Leur contrôle peut être assuré plus efficacement dans la perspective de la (re)mise en place de services de police et de gendarmerie de proximité.

Dans l'immédiat, les orientations de travail des SPIP doivent être plus clairement priorisées : le système actuel est caractérisé par la focalisation des moyens sur les infractions les plus graves – car on considère que plus l'infraction est grave, plus le risque de récidive est important. Ce raisonnement est erroné. Les facteurs de risque de récidive, comme nous l'avons vu, sont nombreux, variés, inter-dépendants et évoluent dans le temps. Bien sûr, il est compréhensible que les personnes ayant commis des atteintes graves aux personnes soient prioritairement prises en charge – cette priorité repose tant sur l'impact social et symbolique de ces faits que sur la démonstration de risques élevés de récidive pour certains types de violence – cette analyse doit être affinée pour une priorisation plus argumentée. Cependant, **définir les priorités de prise en charge sur le seul critère de la gravité de l'infraction commise constitue une erreur**. En effet, les taux de récidives les plus importants concernent des infractions considérées comme étant d'une moindre gravité, notamment celles d'atteintes aux biens (vols, dégradations, outrages) ou très spécifiques telles les violences sur personnes chargées de missions de services publics. Dès lors, accentuer les efforts des professionnels sur ces catégories de condamnés peut amener à un réel impact sur le taux de récidive. Dans un contexte de rareté des moyens humains et financiers, ces choix de priorité doivent être clairement effectués et assumés. **Certaines priorités doivent être déterminées localement** - en fonction des problématiques spécifiques au territoire concerné et sur la base de diagnostics locaux pluralistes et discutés tant au sein de la juridiction qu'avec les différents partenaires.

La création d'une peine de probation et le développement de programmes de prévention de la récidive mieux outillés – scientifiquement et professionnellement – s'inscrivent dans une perspective plus large de modernisation du système pénal dont nous présenterons en dernière partie quelques éléments qui nous paraissent indispensables.

3 - Prévenir la surpopulation carcérale

Pourquoi prévenir la surpopulation carcérale ? Régulièrement, l'opinion publique, les parlementaires, les professionnels ou les familles de personnes détenues s'émeuvent des conditions indignes dans lesquelles la République française incarcère les personnes condamnées ou prévenues. Ces **conditions de détention qui impliquent promiscuité et violence privent les personnes détenues du respect de leurs droits fondamentaux**. En elle-même, cette situation ne peut être tolérée par un gouvernement progressiste.

Au-delà, la surpopulation carcérale constitue un **obstacle majeur à l'efficacité de la peine**. La Justice française se soucie assez peu de l'efficacité des sanctions qu'elle prononce. Or, la peine d'emprisonnement n'a pas pour seul objectif d'infliger une punition. Elle doit également permettre un amendement de la personne condamnée pour éviter qu'elle ne commette de nouveaux faits. Or, la surpopulation carcérale aggrave l'effet « corrupteur » de la prison et entrave la préparation à la sortie. Les mauvaises conditions de détention ne permettent pas une surveillance fine et génèrent plus facilement des tensions et violences dans les établissements. L'accès aux soins, au travail ou à la formation, aux activités éducatives, culturelles et sportives, à des relations familiales minimales est également mis à mal par le trop grand nombre de détenus – qui trouve son corollaire dans le nombre insuffisant de personnels d'insertion et de probation et de surveillance.

L'état de la surpopulation carcérale depuis 10 ans montre bien que malgré l'augmentation du nombre de places de prison, la surpopulation s'accroît. De nombreux chercheurs ont pu établir que la surpopulation carcérale ne découle pas d'un niveau de délinquance donné, mais bien des politiques pénales mises en œuvre pour y répondre.

Prévenir la surpopulation carcérale participe donc du double objectif d'une peine respectueuse des droits et d'une peine efficace. Quatre principaux leviers peuvent être mobilisés en ce sens, dont les trois premiers méritent une application immédiate, dès l'été 2012. En premier lieu, certaines mesures législatives devront être immédiatement abolies tant elles alimentent le taux d'incarcération : les peines plancher et l'élargissement des cas permettant la comparution immédiate. Ensuite, le programme de construction de nouvelles places de prison, imposé récemment par l'actuel gouvernement, devra être immédiatement interrompu, tandis que la construction de nouveaux centres de semi liberté devra être maintenue. Il sera par ailleurs indispensable de donner des orientations claires aux parquets de privilégier les aménagements de peine qui ne doivent plus être conçus comme une « faveur octroyée », mais comme une mesure favorisant la prévention de la récidive et la réinsertion. Enfin, il conviendra par la suite d'instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale, fixant le nombre maximum de détenus pouvant être accueillis dans les établissements pénitentiaires.

3.a. Abolir les mesures les plus pourvoyeuses d'incarcération

Deux instruments – l'un jouant sur le nombre d'entrées en prison, l'autre sur la durée des peines prononcées – ont considérablement affecté la situation pénitentiaire depuis une dizaine d'années.

3.a.1. La loi du 10 août 2007 sur les « peines plancher »

Afin de lutter contre la surpopulation pénale et mieux prévenir la récidive, il est nécessaire de modifier sensiblement la place de l'emprisonnement ferme dans l'échelle des sanctions pénales et de n'avoir recours à ce type de sanction qu'en dernier recours lorsque les autres sanctions apparaissent manifestement inadaptées compte tenu de la gravité des faits commis et/ou du risque de récidive. La situation est complexe car ce principe

est déjà inscrit dans notre droit. Pour autant, le nombre de peines d'emprisonnement sans sursis ne cesse d'augmenter : 74 000 en 2001, un pic est atteint en 2007 à plus de 100 000 peines de prison ferme pour s'infléchir légèrement à 89 000 en 2010. Tout en affichant un principe très ferme, le législateur n'a cessé ces dernières années de lui apporter des dérogations pour empêcher les juges de prononcer des peines alternatives à l'incarcération.

Il faut rappeler qu'aujourd'hui le sursis simple ne peut être prononcé qu'une seule fois. Par ailleurs, la loi du 12 décembre 2005 a limité les possibilités de prononcer le sursis avec mise à l'épreuve. Ces dispositions devraient être supprimées en vertu du principe d'individualisation de la peine, car il peut être pertinent dans certains cas de prononcer un nouveau sursis simple ou SME en cas de récidive¹⁸. Enfin, la loi du 10 août 2007 a instauré des peines minimales en cas de récidive¹⁹. Il revient au tribunal correctionnel de motiver s'il n'entend pas prononcer au moins cette peine, et il doit motiver des « *garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion* » en cas de nouvelle récidive, ce qui n'est souvent pas aisé. Ces nouvelles dispositions ont eu un impact d'autant plus important que dans le même temps le législateur a étendu les cas possibles de récidive légale en multipliant les hypothèses d'infractions « assimilées ».

Cette disposition – qui fait de l'état de récidive l'unique variable de la peine, au détriment d'autres éléments fondamentaux comme la gravité des faits, la personnalité et l'évolution de l'auteur, a une incidence très négative sur la durée moyenne des peines effectuées :

1975 : 4,3 mois
1987 : 6,4 mois
1997 : 8,1 mois
2002 : 7,9 mois
2008 : 8,4 mois
2009 : 9 mois
2010 : 9,8 mois
2011 : 9,8 mois¹⁹

Afin de favoriser le prononcé des peines plancher, le ministère de la justice a demandé aux procureurs de relever systématiquement l'état de récidive légale dès lors qu'il est constitué, remettant ainsi en cause une pratique très ancienne d'opportunité dans la qualification pénale retenue. La loi du 12 décembre 2005 a d'ailleurs permis au procureur de relever à l'audience l'état de récidive légale alors même que cette qualification n'avait pas été retenue au stade des poursuites.

L'ensemble de ces réformes a conduit à remettre au cœur du système répressif la peine d'emprisonnement. **Le taux de condamnations en récidive légale en matière délictuelle est passé de 6,2 % en 2005 à 9,8 % en 2009.** Dans de nombreux cas, les tribunaux correctionnels sont obligés de recourir à l'emprisonnement ferme alors même que la nature des faits commis ou la personnalité du délinquant les inciteraient à choisir une autre solution si la liberté de choix leur était encore offerte. Cette augmentation brutale depuis quelques années s'explique non seulement, ainsi que le reconnaît l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales, par le prononcé de peines fermes d'une longueur de plus en plus importante du fait de la loi du 10 août 2007, mais aussi par un « **effet retard** » qui peut se décrire de la façon suivante : les tribunaux correctionnels, contraints de prononcer des peines longues, décident souvent, lorsque la nature des faits leur paraît le justifier, d'assortir tout ou partie de ces peines d'un sursis avec mise à l'épreuve (le sursis simple étant souvent impossible pour les récidivistes) afin de maintenir le niveau de condamnation antérieur aux dispositions sur les peines plancher. En cas de manquement aux obligations du SME, le sursis peut être révoqué et la peine à purger s'avérer extrêmement longue au regard de la nature des faits. Cette accumulation de SME (avec suivi du SPIP) vient en outre aggraver l'engorgement de ces services pour des suivis de longue durée de personnes n'en ayant pas nécessairement besoin. Enfin, les atteintes portées par cette procédure aux principes constitutionnels d'individualisation et de proportionnalité de la peine militent aussi clairement pour l'abrogation de cette loi du 10 août 2007.

88. Voir nos propositions en ce sens

99. Un an d'emprisonnement pour une infraction punie de trois ans, deux pour une infraction punie de cinq ans, trois pour une infraction punie de sept ans, quatre pour une infraction punie de 10 ans.

19 Pierre-Victor TOURNIER : *OPALE, Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement*

3.a.2. La comparution immédiate

La comparution immédiate est devenue, en dix ans, la « voie royale » pour l'incarcération et son usage s'est considérablement accru. Ce mode de comparution rapide qui entraîne un individu placé en garde à vue devant le procureur de la République puis directement devant le tribunal a été créé pour juger rapidement les affaires simples – ne nécessitant pas d'investigations approfondies – et justifiant une réponse immédiate. Cette procédure ne permet pas une analyse approfondie de la personnalité de la personne déférée, de ses garanties de représentation et encore moins des risques de récidive qu'elle présente. C'est pourquoi, elle génère - en elle-même - facilement l'incarcération.

Un effet accentué par la loi du 9 septembre 2002, qui l'a rendue possible pour tous les délits punis de deux à dix années d'emprisonnement – en enquête préliminaire – et de six mois à dix ans – en flagrance. **La comparution immédiate est rapidement apparue comme l'outil majeur de la politique pénale gouvernementale** : de nombreuses circulaires ministérielles l'ont imposée pour le traitement des priorités gouvernementales ; la majorité des tribunaux, sauf les plus petits, ont créé des audiences dédiées uniquement à ce type de poursuites, et ce, contrairement aux pratiques antérieures qui spécialisaient plutôt les audiences en fonction du contentieux ; enfin, l'engorgement de la justice pénale a fait de la comparution immédiate le seul moyen de voir une affaire jugée rapidement

C'est avec cette pratique délétère qu'il conviendra de rompre, en réaffirmant que la comparution immédiate est une voie procédurale légitime dans un nombre très restreint de cas et en recréant les conditions pour que des personnes puissent être jugées dans un délai pertinent sans passer par la comparution immédiate. En abuser conduit à des effets pervers redoutables, et notamment à un usage déraisonnable du mandat de dépôt, sans véritable examen préalable des possibilités d'aménagement de peine.

La comparution immédiate représente ce paradoxe qu'elle est promue pour « accélérer le traitement de la délinquance » alors qu'elle s'avère particulièrement chronophage pour différentes raisons : elle suppose la présence de trois magistrats pour juger des affaires globalement assez simples qui ressortiraient presque toujours de la compétence du juge unique si elle étaient poursuivies selon une voie procédurale « classique ». Par ailleurs, cette procédure est caractérisée par l'urgence et la privation de liberté, ce qui implique le respect de procédures précises nécessitant de mobiliser d'importantes ressources : temps de greffe pour la mise en forme des mandats de dépôt et autres décisions urgentes, nécessité de délibérer sur le champ, temps d'attente importants afin que les avocats rencontrent leurs clients, préparent une défense, que les escortes amènent et ramènent les prévenus, que les juges prennent connaissance des dossiers, etc. Enfin, le nombre de renvois demeure beaucoup plus important que pour une audience « classique » soit que le prévenu demande un délai pour préparer sa défense, soit que l'affaire n'est pas en état d'être jugée. Or ces renvois sont très coûteux en temps puisque le tribunal doit statuer sur les mesures provisoires. Tout ce temps utilisé à l'audience de comparution immédiate pèse sur la capacité de juger globale puisque les audiences « classiques » sont dès lors limitées.

Enfin, il faut souligner que le recours plus fréquent à cette modalité de comparution a eu un impact sur le niveau de détention provisoire, et par conséquent sur le taux d'incarcération. En effet, par le « jeu » des renvois, la comparution immédiate génère de nombreux mandats de dépôts²⁰ : leur part représente 12% des détenus provisoires en 2011 contre 3% en 2000. La hausse est continue depuis 10 ans, alors que la détention provisoire ordonnée par le Juge des libertés et de la détention sur demande du Juge d'instruction connaît une baisse tendancielle.

20 Le prévenu peut être placé en détention provisoire avant l'audience suivante.

3.b. Interrompre le programme de construction de nouvelles places de prison et privilégier la construction d'établissements adaptés

Alors que le programme « 13 200 » adopté dans le cadre de la loi de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 devait être définitivement livré en 2012, la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012 prévoit un nouveau programme de construction de plus de 24 000 nouvelles places de prison d'ici 2017. **Ces nouvelles places ne sont pas nécessaires et leur coût serait prohibitif.**

Toutes les études de démographie carcérale et toutes les expériences démontrent que **la construction de places de prison a pour effet une hausse corrélative du nombre de personnes écrouées**, sans réduction durable du taux d'occupation. Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires n'a pas évolué considérablement entre 1990 et aujourd'hui, malgré la forte progression du nombre de places de prison, parce que la population carcérale augmente en conséquence : ici comme ailleurs, l'offre crée sa propre demande. Il conviendra donc de rompre avec une logique inflationniste fort coûteuse : le rapporteur du projet de loi sur l'exécution des peines, Jean-Paul Garraud, évalue le prix de ce nouveau programme à 3,57 milliards d'euros – uniquement pour la construction, sans compter le recrutement correspondant de 6000 personnels de surveillance et le coût d'acquisition des terrains.

Rappelons également qu'une journée de détention coûte entre 65 et 150 euros par personne détenue²⁰, contre 47 euros pour une journée de semi-liberté, 40 euros en placement extérieur, et 5 euros en placement sous surveillance électronique²¹. Les constructions d'établissements pénitentiaires ne seraient donc envisageables que dans la mesure où elles viendraient compenser la fermeture d'établissements vétustes ou combler de fortes disparités régionales. Il ne serait en tous cas pas audible qu'en période de fortes restrictions budgétaires, la construction de nouvelles places de prison soit une des priorités budgétaires majeures d'une gauche revenue au pouvoir.

De surcroît, les orientations de construction privilégient des établissements pour « courtes peines » - alors même que l'effet « criminogène » de l'incarcération est connu et que pour des petits délits, l'exécution de la peine en milieu ouvert sous forme de peine de probation ou d'aménagement de peine permet d'éviter d'aggraver la désocialisation des personnes, de mieux les suivre et de prévenir la récidive.

Au 1^{er} mars 2012, la France n'était dotée que de 2568 places de semi-liberté au sein de 12 centres de semi-liberté et de quartiers de semi-liberté insérés dans l'enceinte des centres pénitentiaires. Il est manifeste que le nombre de ces centres n'est pas à la hauteur des enjeux qui s'attachent à une politique d'aménagements de peines ambitieuse et susceptible de limiter la surpopulation dans les établissements pénitentiaires classiques. Ainsi, en région parisienne, les centres de semi-libertés sont presque systématiquement pleins. Ces établissements – qui allient un régime carcéral de nuit assez strict et la possibilité pour la personne condamnée de conserver ou de rechercher un emploi, de maintenir ses relations familiales ou de poursuivre ses soins – constituent pourtant des outils essentiels de l'aménagement des peines et de la préparation progressive à la sortie de détention. Le projet adopté au 1^{er} mars 2012 prévoit la création 270 places de semi-liberté qu'il conviendra de préserver, voire d'augmenter au détriment de places de détention « classique ».

3.c. Favoriser les aménagements de peine

Les libérations conditionnelles ont vu leur nombre décroître depuis 2000, passant de 17 pour 100 condamnés à 15 pour 100 et près de 47 000 condamnés ne bénéficient pas d'un aménagement de peine (ce chiffre est en augmentation). **Moins d'un tiers des personnes condamnées écrouées bénéficient d'un aménagement de peine.** Les deux-tiers restant relèvent donc d'une « sortie sèche », à savoir sans accompagnement ni contrôle, ce qui s'avère particulièrement nocif en termes de prévention de la récidive. En effet, la plupart des récidives ont lieu dans l'année, voire les quelques mois suivant la sortie, notamment du fait de la perte de logement et/ou de liens familiaux consécutive à l'incarcération, et des difficultés de réadaptation qui poussent les personnes à se tourner vers des modes de vie et réseaux délinquants. Le droit à l'aménagement n'a pas été promu par les derniers gouvernements. Cet état de fait doit être comparé avec un pays comme la Suède où tous les détenus, sauf les condamnés à perpétuité et les très courtes peines, doivent automatiquement sortir de prison au deux-tiers de leur

00 Le coût varie selon les types d'établissements pénitentiaires et s'établit à 95€ en moyenne

11 Rapport du sénat n°302 (2011-2012), 26 janvier 2012 relatif à la loi de programmation relative à l'exécution des peines.

peine sous forme de libération conditionnelle et où la semi-liberté constitue le principe d'exécution de toute peine inférieure ou égale à 5 années d'emprisonnement.

Avant de constituer une réponse à la surpopulation carcérale, les aménagements de peine ont pour principal objectif de favoriser une bonne réinsertion des personnes condamnées et d'éviter toute récidive. Plusieurs dispositifs devront être combinés afin de favoriser réellement le développement des aménagements de peines. Pour autant, il n'y a pas lieu de craindre des sorties de prison massives et inappropriées dans la mesure où **20% des personnes incarcérées sont à moins de 3 mois de leur fin de peine et 45% doivent exécuter une peine ou un reliquat de peine inférieur à 6 mois.**

3.c.1. Donner des directives claires aux parquets

Les parquets ont reçu des injonctions contradictoires qui les poussent d'un côté à poursuivre massivement et selon des modalités expéditives devant les tribunaux correctionnels, à requérir les peines plancher, et à mettre à exécution le plus systématiquement possible les peines d'emprisonnement - de l'autre, à investir le champ immense des aménagements de peine dans le sillage des lois du 9 mars 2004 et du 24 novembre 2009 adoptées principalement pour faire face à l'explosion carcérale.

Les circulaires d'action publique devront à ce titre être clarifiées et donner pour mission aux parquets d'envisager systématiquement l'aménagement des peines d'emprisonnement. Techniquement, ces orientations devront recommander le recours le plus systématique possible aux modalités d'aménagement « hors débat » - c'est-à-dire après examen du dossier et audition de la personne condamnée, mais sans comparution en audience de chambre du conseil.

Cette mesure peut favoriser un désengorgement assez rapide de la population carcérale sous réserve de **renforcer les greffes pénitentiaires, les services d'application des peines, de même que les SPIP**, pour permettre un processus rapide de repérage des personnes légalement admissibles à un aménagement, de préparation de projets crédibles et de réactivité des services d'application des peines, ainsi que pour assurer un suivi effectif et rapide des personnes placées sous aménagement en milieu ouvert.

Parmi les modalités d'exécution des peines, la « surveillance électronique de fin de peine » (SEFIP) n'a pas fait l'objet à ce jour d'évaluations précises. Mise en place par la loi pénitentiaire, le décret du 27 octobre 2010 ainsi que la circulaire du 10 mai 2011, la SEFIP repose sur le principe que toute peine d'emprisonnement inférieure à cinq années a vocation à ce que ses quatre derniers mois soient exécutés sous bracelet électronique. Le non-respect de cette surveillance a pour conséquence le retour en détention. La circulaire d'application indique que le placement sous SEFIP doit être appliqué de façon automatique et homogène au regard des seuls critères énoncés par la loi à l'exclusion de toute considération d'insertion ou de réinsertion. Il s'agit donc en ce sens d'une modalité d'**exécution** de peine et non d'un aménagement. Cette surveillance vise à désengorger les établissements. Cependant, son absence de contenu socio-éducatif limite son intérêt. De surcroît les parquets demeurent très restrictifs lorsqu'ils l'appliquent. Ainsi, une personne détenue n'est autorisée à quitter son domicile que 3 ou 4 heures de sortie par jour et bien souvent ne bénéficie d'aucune permission de sortie le week-end. Hors le cas d'une orientation ponctuelle bien ciblée, le recours à cette mesure en vue de désengorger rapidement les prisons ne nous paraît pas pertinent, ceci d'autant plus que nous proposons un autre système novateur.

3.c.2. Promouvoir le principe de la libération conditionnelle aux 2/3 de la peine

Considérant que la probation et l'aménagement de peine sont plus efficaces à prévenir la récidive que l'emprisonnement, il est naturel d'en tirer les conclusions opérationnelles et de poser la sortie « aménagée » comme le principe et le maintien en détention comme l'exception. En 2007, alors que 61 320 peines étaient arrivées à leur terme, seules 6057 libérations conditionnelles avaient été prononcées, et 7800 en 2009. Le principe de la mesure est simple : aux 2/3 de la peine, tout détenu aurait vocation à sortir en libération conditionnelle, le principe étant la libération conditionnelle automatique, l'exception, la motivation d'un refus par le juge de l'application des peines.

Trois pays européens connaissent déjà un système de libération conditionnelle de principe : la Grande-Bretagne (pour les détenus les moins dangereux), les Pays-Bas (pour tous les détenus, à mi-peine, sauf cas particuliers) et la Suède (pour tous les détenus aux 2/3 de la peine, sauf perpétuité et très courtes peines). Ces mesures ont été adoptées dans le cadre des enseignements tirés des recherches menées de longue date établissant que le risque de récidive est 30 à 60% moins élevé en cas de libération conditionnelle.

Bien sûr, cette mesure sera d'autant plus utile et efficace qu'un système de probation crédible aura été reconstruit. Cette évolution des modalités d'octroi de la libération conditionnelle favorise la mise en place systématique de sorties de détention « accompagnées » puisqu'elle inverse les modalités d'aménagement de peine qui sont d'habitude demandées par la personne condamnée. Pour autant, le caractère automatique aux 2/3 de peine n'interdit pas l'examen des requêtes formulées par les personnes détenues dès leur mi-peine.

3.c.3. Supprimer la référence à l'état de récidive légale dans le cadre des mesures d'aménagement de peine

Lorsqu'une personne a commis un crime ou délit en état de récidive légale, les possibilités de permission de sortir, d'aménagement et de réduction de peines sont réduites. Ces restrictions ont été aggravées au cours des 10 dernières années. Or, ce lien ne repose pas sur une analyse pertinente de l'efficacité des modalités d'exécution de la peine, ni sur une bonne compréhension du phénomène de la récidive. En effet, la recherche internationale montre que la sortie de délinquance ne se produit pas du jour au lendemain mais relève d'un processus comportant des rechutes, de plus en plus espacées et de moindre gravité. Si la justice pénale ne distingue pas parmi les récidivistes ceux qui se trouvent en phase de sortie de délinquance et les sanctionne tous plus sévèrement, elle a de fortes chances d'enrayer des processus de réinsertion (Snacken, in CNCDH, 2007).

Actuellement, une libération conditionnelle peut être envisagée lorsqu'une personne a accompli la moitié de sa peine – les deux tiers si elle a commis les faits en récidive. La libération conditionnelle de droit aux 2/3 de la peine induit nécessairement de revenir sur cette distinction. La libération conditionnelle devra pouvoir être envisagée pour tous les condamnés à mi-peine dès lors qu'ils présenteront des gages sérieux de réinsertion sociale qu'ils soient ou pas en état de récidive. De même, la distinction effectuée pour l'octroi de permissions de sortir n'est pas pertinente, alors même que ces sorties constituent le plus souvent un préalable nécessaire à toute mesure d'aménagement de peine, permettent au condamné de renforcer les liens familiaux nécessairement distendus par l'incarcération ou lui offrent la possibilité de rencontrer un employeur potentiel ou de participer à des tests en vue d'une formation qualifiante. En 2010, plus de 60 000 permissions de sortir ont été accordées – seules 0,5% d'entre elles ont conduit à une évasion. Leur intérêt dans le cadre de la préparation à la sortie est largement démontré.

Enfin, en ce qui concerne les aménagements de peine pour les personnes non incarcérées, la mention de la récidive limite la durée de la peine (ou des peines) aménageable à 12 mois – contre 2 ans sans récidive. Ici encore, cette limite ne permet pas de tenir compte de situations particulières : peines anciennes qui se cumulent, peines résultant de la révocation de sursis, personne parfaitement réinsérée depuis sa dernière condamnation...

Toutes les études démontrent que l'aménagement des peines diminue fortement le risque d'un nouveau passage à l'acte. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de recourir à des analyses sociologiques pour comprendre qu'une libération accompagnée d'un suivi et d'une surveillance, fondée sur un projet d'insertion et une solution d'hébergement, offre de bien meilleures garanties qu'une libération en fin de peine sans accompagnement ni contrôle, d'autant que le risque de récidive est le plus élevé dans les mois suivant la libération. Pourtant, le législateur s'est efforcé ces dernières années de restreindre l'accès des condamnés récidivistes aux aménagements de peine, alors qu'ils sont les plus concernés par le risque de récidive et ont le plus besoin d'une sortie « encadrée ». Il faut mettre un terme à ce paradoxe et offrir le plus rapidement possible après l'incarcération la possibilité d'accorder des permissions de sortir et de préparer une libération encadrée dans les meilleures conditions. C'est au service de probation et au juge de l'application des peines d'apprécier le moment propice à une solution d'aménagement. Le système actuel conduit à différer sans raison un aménagement et à casser une dynamique d'insertion au seul motif que l'infraction a été commise en récidive.

3.d. Instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale

Les arguments en faveur d'une action de prévention de la surpopulation carcérale sont nombreux, mais le plus décisif d'entre eux consiste à faire de l'incarcération un temps qui serait utile aux personnes incarcérées en leur permettant de s'inscrire immédiatement dans une perspective d'amendement et de réinsertion. Or, aujourd'hui, cette dynamique est rendue totalement illusoire, principalement du fait de la surpopulation carcérale qui, conjuguée à la limitation de l'intervention sanitaire, psychiatrique, socio-éducative et psychologique en détention, asphyxie toute possibilité de « travail » pendant le temps carcéral. L'instauration d'un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale fait partie de ces idées qui, très majoritairement partagées par les professionnels, peinent à s'immiscer dans le débat public. Pourtant, ce mécanisme est soutenu par un nombre croissant de responsables politiques et d'organisations et de professionnels de la justice.

La surpopulation carcérale est enkystée : environ 10 000 détenus surnuméraires depuis de nombreuses années, sans espoir de baisse à court terme, sauf action volontariste. En effet, l'accroissement du nombre de places de prison allié à une politique pénale privilégiant les réponses carcérales ne permet aucunement de résoudre durablement l'encombrement des prisons. La « *solution de bon sens* », à savoir l'augmentation du parc pénitentiaire n'apparaît pas efficace. Martine Herzog-Evans explique ainsi que « *les politiques pénales étant à l'origine de la surpopulation, d'aggravation en aggravation de la réponse répressive, les prisons se remplissent encore et encore, en sorte que les constructions ne suffisent pas à répondre à cette demande croissante* ». Le Conseil de l'Europe indique en ce sens dans sa recommandation du 30 septembre 1999 : « *l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement* ».

3.d.1. Le coût humain et budgétaire de la surpopulation carcérale

La situation de surpopulation carcérale n'est pas compatible avec la mise en œuvre des Règles Pénitentiaires Européennes (RPE), et notamment le droit à la protection de son intégrité physique, à la santé, aux relations familiales, aux activités... De surcroît, la surpopulation carcérale contrevient aux recommandations législatives et conventionnelles (code de procédure pénale, article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme, article 87 de la Loi pénitentiaire), qui prévoient le principe de l'encellulement individuel et l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants. Le taux d'occupation excessif entraîne également des conditions de travail plus difficiles pour les personnels pénitentiaires, au premier rang desquels les surveillants.

L'incarcération est coûteuse : selon la direction de l'administration pénitentiaire, le coût moyen d'une place de détention s'élève à 95€ (données 2010). Une place en semi liberté coûte deux fois moins (47, 68€), un bracelet électronique presque cinq fois moins (19€). Le suivi en « milieu ouvert » sous la forme d'une libération conditionnelle encore moins.

Les atteintes aux droits fondamentaux générées par la surpopulation carcérale sont de plus en plus soulevées devant les juridictions administratives et le nombre de condamnations contre l'Etat s'accroît : 4 décisions en 2008 pour un total d'indemnisations à verser par l'Etat de 3000€, 13 décisions en 2009 pour 46 000€, 41 en 2010 pour 140 250€.

3.d.2 L'architecture de ce mécanisme de prévention

Pour éviter l'« explosion » des prisons, les gouvernements ont eu recours jusqu'en 2007 aux grâces et amnisties collectives. Ces mesures se sont raréfiées pour des raisons politiques. Tout d'abord, la liste des personnes exclues de ces dispositifs s'est allongée (condamnés pour faits de nature sexuelle, de trafic de stupéfiants, de violence contre les enfants etc.), puis, le recours même à ces formes de « pardon » a été abandonné. Il semble qu'aujourd'hui, un retour en arrière serait peu compréhensible. Afin de venir renforcer une politique plus globale de limitation du recours à l'emprisonnement, il est nécessaire d'adopter un mécanisme de « *numerus clausus* » s'appliquant sur l'ensemble du territoire.

La proposition de loi déposée par Dominique Raimbourg et plusieurs députés socialistes le 13 juillet 2010

propose un mécanisme basé sur un principe assez simple :

- Fixation par décret du nombre de places maximum dans chaque établissement pénitentiaire ;
- Création (sur le modèle des quartiers arrivants), par décret, dans chaque établissement, d'un volant de places exclusivement réservées à l'accueil des nouveaux arrivants, pour une durée maximale de deux mois ;
- Obligation pour la direction de l'établissement ou le parquet de saisir le juge d'application des peines de situations permettant d'envisager un aménagement de peine pour un détenu, afin de libérer sa place pour y affecter une personne du quartier arrivants.
- Mise en place d'une « *procédure balai* », au cas où aucun aménagement n'aurait été décidé au bout du délai de deux mois : le détenu auquel il reste le moins de temps à purger (parmi les détenus ayant été condamnés à moins de cinq années d'emprisonnement) bénéficie d'un crédit de réduction de peine (CRP) lui permettant de sortir, le cas échéant avec un bracelet électronique.

3.d.3. Un mécanisme de prévention par une gestion des « sorties » sans restriction des « entrées »

Le mécanisme de prévention nous paraît devoir reposer sur une gestion plus fine et dynamique des sorties de détention qui s'appuie sur l'objectif général de cette réforme pénale de sortie progressive de détention favorisant la réinsertion et la prévention de la récidive. Il ne s'agit pas pour un établissement de refuser l'entrée en détention d'une personne. De ce point de vue, l'expérience conduite aux Pays-Bas a été instructive : les établissements ayant eu la possibilité de refuser d'exécuter une décision de justice, les juges se sont vivement opposés au dispositif. Par ailleurs, ce type de système ne serait pas bien perçu par l'opinion publique à ce jour.

Le mécanisme proposé repose sur une vigilance particulière accordée par le directeur d'établissement au taux de détention, sur la création d'un quartier « arrivants » qui doit favoriser cette vigilance et cette nécessaire réactivité et sur des modalités d'aménagements de peine légères et réactives : décisions rendues hors débat, examen systématique des fins de peine de moins de 6 mois, éventuellement développement de la surveillance électronique de fin de peine. Il requiert un renforcement des moyens des SPIP de milieu fermé pour instruire les demandes.

Ce mécanisme devra produire rapidement des effets pour entraîner « un cercle vertueux » - la baisse du nombre de personnes incarcérées permettra un meilleur examen de la situation des détenus en vue de l'aménagement le plus approprié de leur peine. Un fort engagement politique marqué par l'adoption de ce mécanisme de prévention et par des circulaires claires favorisera cette évolution. Des résultats visibles dans un délai raisonnable (18 mois ?) permettront de le consolider.

Cette solution - à intégrer parmi d'autres dans le cadre d'une politique pénale cohérente - au problème maintes fois dénoncé mais jamais résolu de la surpopulation carcérale sera *in fine* au crédit de la gauche comme une réforme historique.

4. Moderniser notre système pénal

Le système des peines est aujourd'hui devenu incompréhensible et risque de perdre sa crédibilité : il traduit les incohérences de la politique pénale menée depuis 10 ans. Alors même que toute la politique menée a visé à plus de répression et d'incarcération, le risque d'explosion des prisons a amené le gouvernement à faire adopter la loi pénitentiaire de 2009 et à promouvoir des aménagements de peine importants – selon un mécanisme (l'article 723-15 du code de procédure pénale) peu compréhensible du public et même des professionnels puisqu'il donne l'impression qu'un juge peut défaire la décision du tribunal aussitôt prononcée.

L'aménagement de peine est censé constituer un droit pour la personne condamnée, mais, ce mécanisme le fait considérer par les décideurs comme par une majorité de magistrats comme une faveur ; en effet, la personne est d'abord condamnée à une peine de prison pouvant aller jusqu'à deux ans hors cas de récidive légale – puis, on réfléchit à la possibilité de sanctionner différemment. La masse des peines à aménager (35% des peines d'emprisonnement ferme **prononcées** portent sur des quanta inférieurs à 1 an) rend illusoire – faute de moyens adéquats – la mise en place d'une politique d'aménagement permettant d'« absorber » efficacement la hausse de l'incarcération. Les dispositions légales dans le domaine des peines s'accumulent au gré des événements sans articulation entre elles à tel point que l'architecture d'ensemble n'est plus « gérable » - cet amoncellement fait des juges de l'application des peines et des substituts de l'exécution des peines des « techniciens » spécialisés qui s'épuisent à essayer de maîtriser le flot législatif et réglementaire.

La prime donnée à la voie de la comparution immédiate a généré une justice à deux vitesses – dont aucune n'est satisfaisante : trop rapide, la décision judiciaire est très souvent mal adaptée ; trop lente, elle n'a plus de sens – et la surcharge générale du système pénal conduit à juger tard et à aménager les peines encore plus tard – très souvent des années après la commission des faits.

Nous l'avons vu, la politique pénale française ne peut plus être menée sans tenir compte des enseignements de la recherche, à l'aveuglette. Les outils existent, ils doivent être implantés ; ils ne seront efficaces que s'ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel modernisé. Trois types de réformes doivent être menés de front : tout d'abord, il est indispensable de ramener la masse des tâches confiées à la Justice à un niveau correspondant à peu près aux moyens disponibles. **Toute analyse gestionnaire digne de ce nom ne peut éviter de constater un écart contre-productif entre les objectifs fixés et les moyens alloués pour les atteindre.** Dans ce domaine également, le réalisme et le pragmatisme doivent nous inspirer. De surcroît, nous avons vu la nécessité qui s'impose de rendre plus compréhensible notre système. Enfin, l'efficacité de cet ensemble sera assurée par une architecture traduisant ces analyses et donc replaçant la peine de prison dans une échelle de peines plus équilibrée.

4.a. Définir la sanction la plus utile

Le recours à la justice pénale doit apporter une véritable valeur-ajoutée au regard des autres modes de sanction possibles – et particulièrement des sanctions administratives. Différentes modalités de sanction permettent d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés – suivant le type de contentieux :

- dissuader le renouvellement de l'infraction,
- réparer les dommages causés par l'infraction,
- et réinsérer l'auteur de l'infraction.

Certains types de contentieux méritent une analyse plus approfondie, lorsque les objectifs de la sanction ne sont pas atteints par le recours à la voie pénale et plus encore carcérale. Ici encore, il s'agit de s'interroger sur l'efficacité de telle ou telle politique publique. La pénalisation est souvent considérée comme un symbole fort permettant de dissuader fortement d'adopter tel ou tel comportement répréhensible. Or, l'interdit pénal ne permet pas d'atteindre les mêmes résultats dans tous les domaines. Bien plus, dans certains domaines comme la toxicomanie, il constitue souvent une entrave au développement de politiques publiques de réduction des risques en reléguant dans la clandestinité ceux que la société voudrait atteindre pour les suivre dans leur réinsertion.

Par ailleurs, dans un contexte d'encombrement important des tribunaux pénaux, aucune politique responsable et

gestionnaire ne peut ignorer les effets de la masse sur le traitement et la qualité des procédures. Le temps consacré à certains contentieux pour lesquels l'apport de la justice pénale ne paraît pas démontré est pris au détriment du suivi d'affaires plus complexes ou plus pertinentes. Les pistes de réflexion présentées ci-dessous ne constituent que des suggestions qui nécessitent d'être approfondies.

4.a.1. Les délits routiers

Les condamnations pour délits routiers représentent 41% du total des condamnations correctionnelles prononcées par les tribunaux. Une grande partie d'entre elles suit la voie de l'ordonnance pénale – procédure dans laquelle la personne poursuivie ne rencontre pas son juge avant la décision et qui ne garantit aucune individualisation de la peine. Dans le domaine de la délinquance routière, les parquets, et les juges développent et appliquent très largement des « barèmes » et l'intervention judiciaire n'apporte qu'une faible valeur ajoutée.

Si l'interdit symbolique doit être fortement marqué pour ce type de délinquance qui touche toute la population, l'expérience des tribunaux démontre que les sanctions administratives (suspension du permis de conduire) ou financières (amendes) ont un impact plus élevé sur les condamnés que les peines de prison avec sursis. Par ailleurs, les besoins sont importants dans les domaines de l'éducation à la sécurité routière et de la prévention. Enfin, dans le cas de certaines pathologies, comme l'usage répété et excessif d'alcool, la réponse judiciaire traditionnelle est bien souvent inefficace alors que des mesures de sensibilisation, d'éducation, de prévention et de soins sont plus probantes. Le cadre judiciaire n'apporte une fois encore aucune plus value.

4.a.2. Les délits justifiant plus de mesures de prévention ou de faible gravité

Les délits liés à l'usage de produits stupéfiants sont fortement réprimés et pourtant la consommation de cannabis a augmenté. La Commission Vaillant a montré, après bien d'autres travaux conduits depuis des décennies, toutes les limites de l'action répressive en la matière et les besoins d'une action préventive plus volontariste: éducation aux dangers de la consommation, accès à des soins spécialisés, prise en charge globale. L'interpellation et la poursuite des usagers de cannabis (à 90%) a doublé en 10 ans passant de 70 000 à 140 000 procédures environ. Cette pression pénale – en France comme dans les autres pays – a démontré son inefficacité pour prévenir la consommation. Les dommages sociaux et sanitaires résultant de la consommation excessive de produits stupéfiants demeurent quant à eux insuffisamment pris en charge. La politique de réduction des risques menée auprès des usagers d'opiacés dans les années 1990 a démontré que des interventions socio-sanitaires ciblées permettaient non seulement de diminuer le nombre de mort par sur-dose et la propagation des maladies transmissibles par usage de seringues sales, mais également d'accompagner la sortie de dépendance et l'insertion des consommateurs.

D'autres comportements actuellement qualifiés pénalement pourraient faire l'objet d'une évaluation. Certains délits liés à une consommation excessive d'alcool n'entraînant pas de mise en danger directe d'autrui - comme l'ivresse publique- pourraient être dépénalisés. Certains types d'escroqueries favorisés par l'utilisation d'outils informatiques se sont développés à grande échelle – paiement par carte bancaire des achats effectués sur Internet - et trouvent des réponses plus adaptées dans une réglementation plus stricte et des mesures de prévention techniques. Le non paiement des pensions alimentaires ne trouve que très rarement sa solution dans le recours à la justice pénale.

4.a.3. Certains délits spécialisés

Droit de l'environnement, de la consommation, de l'urbanisme : ici encore, il ne s'agit pas de tolérer plus ce type de manquements, mais plutôt de constater qu'en l'état des moyens judiciaires, une répression pertinente et efficace n'est pas atteinte (délais de jugement très longs, sanctions inappropriées).

Des amendes administratives plus systématiques pourraient dans nombre de cas répondre mieux aux enjeux.

Lorsque la sanction pénale paraît la plus adaptée, celle-ci ne peut plus aujourd'hui être quasi-exclusivement définie en référence à l'emprisonnement. Il ne s'agit pas de proposer de multiplier les peines « alternatives » à la prison, mais de constituer une palette de sanctions et des modalités de choix assurant une plus grande efficacité.

4.b. Choisir la peine la plus adaptée

La peine d'emprisonnement demeure très largement la référence de l'ensemble de notre système pénal, alors que certains pays l'ont limitée à une plus juste mesure. Certaines infractions ne doivent plus être sanctionnées par l'emprisonnement. Les peines d'amende, de sursis simple et/ou de réparation mentionnées ci-dessous permettraient de répondre au besoin de sanction dans de nombreux domaines. Dans certains cas, l'emprisonnement ne serait prévu qu'en cas de non respect des autres sanctions.

Les peines de **réparation** peuvent être également systématisées de façon autonome par rapport à tout emprisonnement : travail d'intérêt général, peine d'indemnisation, stages « éducatifs »... La justice « restauratrice » est largement développée dans certains pays nordiques et au Canada, souvent pour des faits qui peuvent être très graves (agressions sexuelles notamment). Ce mode de réponse a prouvé son efficacité pour rétablir la confiance et le respect entre auteurs et victimes, qu'il s'agisse de deux individus ou que la « victime » soit la « communauté » (le quartier, le lieu de vie) tout entier.

Nous nous sommes interrogés sur l'opportunité de développer les « peines de surveillance » ne comportant pas d'accompagnement socio-éducatif, telles que le « pointage » auprès de services de police et de gendarmerie, le bracelet électronique ou la surveillance par reconnaissance vocale – moins coûteuse et expérimentée en Belgique. Cette orientation paraît se heurter aux résultats des évaluations existantes : il est ainsi démontré que la surveillance électronique n'est pas plus efficace à prévenir la récidive que d'autres mesures alternatives moins coûteuses et moins intrusives telles que la probation. Les chercheurs recommandent dès lors d'utiliser la surveillance électronique uniquement dans le cadre d'une mesure de probation. Dès lors, il semblerait plus efficace de prévoir que ces différentes modalités de surveillance constituent des modalités d'exécution de la peine de probation ou d'une libération conditionnelle dans le cadre d'un aménagement.

La peine de probation que nous proposons doit reposer sur une large palette de choix : l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou le placement sous surveillance électronique viendraient renforcer les possibilités existantes aujourd'hui.

A terme, l'échelle des peines devrait :

réserver la peine de prison à un nombre limité d'infractions – une réflexion sur la **durée des peines de prison** ne pourra être évitée ; la Finlande a ainsi limité l'emprisonnement à 15 ans, constatant que des peines plus longues ne favorisaient pas la prévention de la récidive ;

constituer une peine de probation dont les modalités d'exécution et les obligations particulières sont définies dans un second temps après évaluation fine des risques de récidive et facteurs de protection – ces modalités et obligations sont les mêmes que pour la mesure d'aménagement de peine que constitue la libération conditionnelle – à ce titre, il nous paraît par exemple nécessaire de simplifier également le dispositif des mesures d'aménagement de peines et de constituer le « placement à l'extérieur » en modalité de mise en œuvre d'un aménagement et non en dispositif autonome sous écrou.

développer les peines et mesure de justice restauratrice dont la mise en œuvre peut être confiée à des acteurs spécialisés variés – les techniques de médiation et de conciliation ont par exemple connu de très forts développements et certaines associations ont acquis un savoir faire de haute qualité en la matière;

élargir les cas où l'amende constitue la seule peine prononcée plutôt que de multiplier les hypothèses où elle est prévue en plus d'une peine d'emprisonnement. Nous avons vu que l'amende pouvait générer un impact dissuasif important sur certains types de délinquance – sous réserve ici encore d'être recouvrée dans des délais raisonnables.

Dans ce contexte, **que devient le « 723-15 » ?** Dans un ensemble cohérent, le 723-15 devrait disparaître car il est mal compris (« on prononce de l'emprisonnement et derrière tout est défaut ») et les peines prononcées devraient être pertinentes, adaptées et mises en œuvre dans un délai utile. Dans la mesure où cet idéal ne peut être atteint que par étapes et dans la mesure où le 723-15 permet de « sauver » bien des situations, il nous paraît préférable de prévoir un système intermédiaire :

- Si le tribunal prononce un mandat de dépôt, un éventuel aménagement de peine pourra être envisagé dans le cadre de la détention comme aujourd'hui - avec peut être des délais plus restreints, sous réserve

que quelques moyens supplémentaires soient alloués ;

- Si le tribunal prononce une peine d'emprisonnement sans mandat de dépôt, la peine est mise à exécution sans saisine préalable du JAP et lors de son interpellation, la personne condamnée peut demander un réexamen de la peine au regard de l'évolution de sa situation – dans ce cas, on pourrait envisager un examen de la demande dans un délai très réduit si le parquet demande sa mise sous écrou ; ou dans un délai plus large si le parquet le laisse libre.

Ce dispositif permet de **tenir compte des évolutions de la situation de la personne entre le moment où elle est condamnée et le moment où sa peine est mise à exécution**. Ce décalage dans le temps est parfois dû à des délais non légitimes – en grande majorité générés par l'encombrement des greffes et tribunaux – mais, parfois, il résulte de facteurs inévitables : personne non localisée sans qu'elle soit « en fuite », longue enquête etc...

Cette architecture d'ensemble repose sur des principes qui doivent être clairement énoncés, mais dont la mise en œuvre peut être réalisée par étapes successives, tenant compte des délais inhérents à toute réforme d'envergure et du temps nécessaire aux évolutions de pratiques professionnelles. Les améliorations à apporter à la situation des personnes victimes dans le cadre d'un procès pénal peuvent par contre être réalisées plus rapidement.

4.c. Mieux prendre en considération la situation des victimes

La situation des victimes a été paradoxalement peu favorisée pendant les 5 dernières années, malgré les nombreux discours d'empathie. Les demandes des personnes ayant été victimes d'une infraction sont très variables selon le type de faits subis – atteintes à la personne ou aux biens –, les dommages causés – d'ordre moral, physique, matériel etc... –, de même qu'elle varie grandement selon les circonstances dans lesquelles les faits ont été commis et la personnalité de ceux qui en ont souffert. Dès lors, toute action univoque risque de ne pas répondre aux attentes. La procédure et l'accueil humain doivent permettre d'offrir aux personnes victimes des options sans leur imposer des orientations. Par exemple, l'information des personnes victimes sur les suites données à une procédure peut constituer une forte demande au stade de l'enquête et devenir une gêne, voire le rappel de mauvais souvenirs, plus tard. L'accueil des victimes commence bien évidemment par leurs premiers contacts avec les services de police et de gendarmerie, ou avec tout service amené à orienter une personne se plaignant d'un acte pénalement répréhensible. Nous verrons ici que plusieurs progrès doivent être accomplis dans différentes directions.

4-c-1 Lors de l'audience de jugement

Il est nécessaire d'**améliorer l'accueil et l'orientation au sein des juridictions** : si la place procédurale de la victime au procès pénal est bien précisée par le code avec la constitution de partie civile, sa place « réelle » soulève plus de difficultés, particulièrement lors des audiences correctionnelles qui représentent la grande masse des procès pénaux. Les personnes ayant été victimes se présentent à l'audience après convocation par courrier ou après avoir été informées par la police ou la gendarmerie dans le cadre du dépôt de plainte. Dans une très grande majorité de cas, elles ignorent tout du fonctionnement de l'institution judiciaire et sont déroutées par ses us et coutumes. Trois axes d'amélioration sont envisageables dans ce domaine :

- fixer des heures de convocations plus précises – ce qui nécessite de « séquencer » une audience plutôt que de convoquer toutes les affaires à la même heure et diffuser des informations juridiques préalablement à l'audience, - actuellement, seuls les services enquêteurs informent les personnes victimes de la possibilité de saisir le SARVI ou les associations d'aide aux victimes, mais aucune information n'est diffusée sur les modalités de constitution de partie civile ou de chiffrage des préjudices par exemple ;
- installer systématiquement des permanences d'avocats pour les parties civiles. Elles se sont développées mais n'existent pas dans toutes les salles d'audience – elles ne concernent que les victimes qui se constituent partie civile, mais permettent d'apporter immédiatement un conseil éclairé sur le déroulement de l'audience

associer plus activement les associations d'aide aux victimes à la préparation et au déroulement des audiences afin de leur permettre d'intervenir avec pertinence à chaque stade de l'audience – notamment

après le prononcé de la décision qui demeure très souvent mal comprise.

4-c-2 Dans le cadre des mesures de probation

Les **réponses apportées aux victimes** de personnes suivies dans le cadre d'une mesure de probation ne peuvent qu'être améliorées par la mise en place d'une telle mesure spécifique. C'est particulièrement vrai dans le cas des violences intra-familiales.

La nouvelle peine de probation reposera sur une évaluation plus fine de l'environnement de la personne condamnée. Dans le cas de conflits intra-familiaux, la ou les personnes victimes des agissements du condamné sont également des proches. L'intervention de l'agent de probation tiendra ainsi largement compte de leur situation.

Par ailleurs, la grande variété des modalités de mise en œuvre de la probation permettra de développer des actions favorisant la réflexion sur les dommages causés – par exemple sous la forme de groupe de parole – ou des actions de réparation et de médiation entre l'auteur et la victime. Ces modalités pourront être mises en œuvre si elles apparaissent utiles au bon déroulement de la peine, même si elles n'avaient pas été prononcées lors du jugement.

4.c.3. La réparation des préjudices subis

D'une manière générale, les évolutions du système pénal favoriseront l'action concrète en direction des victimes qui dans leur grande majorité réclament plus de considération et souhaitent voir l'auteur des faits réparer les dommages causés.

S'agissant du recouvrement des sommes dues, la création en 2008 du SARVI, service d'aide au recouvrement pour les victimes d'infractions, permet d'assister ou de subroger les victimes dans leurs démarches visant à obtenir les indemnisations qui leur sont dues. Cependant, la mise en œuvre de l'obligation d'indemniser la victime se heurte bien souvent à des problèmes très pragmatiques : victime n'ayant pas laissé ses coordonnées, condamné ne disposant pas des capacités financières pour s'acquitter de sa dette en une fois, victimes ne souhaitant pas être mises en relation directe avec l'auteur des faits... Il pourrait être envisagé que **le SARVI collecte l'ensemble des contributions volontaires versées par les personnes condamnées et assurent la recherche, l'identification et le versement des sommes aux personnes victimes**. La centralisation des collectes et versements répondrait à un besoin très fortement ressenti tant par les acteurs professionnels que par les personnes victimes et les condamnés suivis qui acceptent souvent d'effectuer des versements périodiques, mais s'avèrent dans l'incapacité de régler leurs dettes en une fois.

4.d. Restaurer la lisibilité du système pénal

Le système actuel de mise en œuvre des peines est caractérisé par sa complexité :

- multiplicité des mesures pénales : emprisonnement avec ou sans sursis, travail d'intérêt général (TIG), sursis TIG, amendes, jours amendes, semi-liberté, bracelet électronique fixe / bracelet électronique mobile...
- multiplicité des obligations auxquelles une personne condamnée peut être assujettie : le code pénal en prévoit 19 ! : rien que dans le domaine sanitaire, trois cadres différents existent : injonction de soins – prévoyant l'intervention d'un médecin coordonnateur, obligation de soins, injonction de soins propre à l'usage de produits stupéfiants ;
- multiplicité des autorités chargées de prononcer ces peines et mesures pénales : le procureur de la République a vu son rôle s'accroître tant en matière pré-sentencielle que dans le choix des orientations de poursuite avec le développement des mesures alternatives aux poursuites ; le juge d'instruction intervient dans le cadre du contrôle judiciaire, le juge correctionnel intervient sous différentes modalités : ordonnances pénales, audiences à juge unique, audiences collégiales... ; enfin, le juge de l'application des peines constitue une juridiction compétente pour convertir des peines, révoquer des sursis, modifier les obligations attachées à une mesure, etc.
- un même type de mesure comme par exemple le travail d'intérêt général peut être promu, prononcé et suivi par différentes autorités : Procureur de la République, Juge correctionnel, Juge de l'application des peines, Juge des Enfants, service pénitentiaire de probation et d'insertion, protection judiciaire de la jeunesse...

Au-delà de cette grande complexité, qui s'apparente au mieux à un millefeuille, au pire à un gigantesque fouillis, les peines perdent de leur crédibilité en raison de la référence systématique faite à une peine d'emprisonnement, alors même que dès le prononcé, les juges n'envisagent pas d'incarcération. Ce décalage ne favorise pas non plus l'amélioration de la qualité des décisions prononcées par les tribunaux. Enfin, l'efficacité de la peine n'est pas recherchée car elle est trop souvent prononcée à la va-vite sans connaissance approfondie de la personne et des risques de récidive qu'elle présente.

4.d.1. Les condamnations doivent être prononcées par des juges

Le nombre des autorités judiciaires en charge de la décision et du contrôle des mesures de suivi en milieu ouvert doit être réduit :

Supprimer les mesures de suivis sous la direction du parquet, c'est à dire les mesures au contenu socio-éducatif (stages de citoyenneté, équivalent TIG) et conserver les seules interventions des délégués du procureur de la République et des services de police et de gendarmerie, type "rappel à la loi" et "classement sous condition" ;

Distinguer clairement les compétences selon que l'intervention se situe AVANT le jugement ou après : en pré-sentenciel, seuls les juges d'instruction et les juges de la liberté et de la détention peuvent ordonner et contrôler des mesures de type socio-éducatif, dans le cadre du contrôle judiciaire. En post-sentenciel, ces mesures sont ordonnées par le tribunal et par le JAP et sont exclusivement contrôlées par ce dernier.

Dans ce contexte, il conviendra de s'interroger sur le maintien à terme des mesures de "désencombrement carcéral" telles que le placement sous surveillance électronique de fin de peine qui intervient sous la responsabilité du parquet, qui se distingue d'un aménagement de peine au sens où il ne repose pas sur un "projet socio-éducatif". Nous avons mentionné en première partie que le développement de cette mesure ne pouvait pas constituer une priorité.

4.d.2. Les peines à caractère automatique doivent être supprimées

La peine d'emprisonnement avec sursis simple peut être prononcée pour de nombreux délits. Il s'agit d'une peine d'avertissement puisque le condamné a pour seule obligation de ne pas commettre un nouveau délit dans une période de 5 ans. Passé ce délai, la peine est déclarée non avenue et ne peut plus être subie. En cas de nouvelle condamnation pour crime ou délit à une peine d'emprisonnement sans sursis, sursis est automatiquement révoqué. rendant la révocation automatique, le législateur a voulu afficher une grande sévérité et dissuader un délinquant primaire de récidiver. L'avertissement donné au condamné devrait être de nature à le dissuader de commettre une nouvelle infraction : en cas de nouveau délit, il devra subir, non pas une peine, mais deux. Cette analyse est démentie par la pratique. Le délinquant récidiviste a rarement conscience que le nouveau délit va "faire tomber les sursis". Souvent en grande difficulté d'insertion, il agit dans l'instant sans se préoccuper des conséquences de ses actes, ni du poids de son casier judiciaire.

Loin d'être réellement dissuasif, le caractère automatique de la révocation du sursis conduit à des révocations qui n'ont pas de sens. Cela tient en premier lieu au caractère universel de la révocation. Elle intervient dans tous les cas du prononcé d'une nouvelle peine d'emprisonnement sans considération de la gravité du nouvel délit par rapport au premier. Ainsi, une condamnation à 15 jours d'emprisonnement pour conduite sans permis entrainera la révocation d'une peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis prononcée pour vol avec violence. Certes, la dispense de révocation est toujours possible mais il appartient au condamné de la solliciter et elle suppose une nouvelle audience avec des délais de convocation souvent longs. En second lieu, la révocation n'est pas mentionnée par le juge au moment du prononcé de la sentence. Pour reprendre l'exemple précédent, le condamné quittera la salle d'audience en pensant qu'il a 15 jours d'emprisonnement à subir. il ne prendra conscience qu'il doit exécuter deux ans et 15 jours d'emprisonnement qu'au moment de la mise à exécution des peines. En troisième lieu, l'automatisme de la révocation emporte une grande complexité dans la mise à exécution des peines. Faute de fichier national d'exécution, la juridiction ayant prononcé la seconde condamnation devra informer celle qui a prononcé la première condamnation. La mise à exécution des deux peines d'emprisonnement est de ce fait rarement simultanée. Il est fréquent qu'un condamné exécute la peine révoquante, soit libéré, avant

d'être à nouveau convoqué quelques mois plus tard pour exécuter la peine révoquée alors même qu'il aura accompli entre temps des efforts pour se réinsérer.

Il faut redonner au juge la responsabilité de se prononcer sur l'opportunité de révoquer ou pas tout ou partie des sursis. Le juge devra tenir compte de la nature des deux délits commis et du temps qui a pu s'écouler entre chaque condamnation. En cas de révocation, les peines révoquante et révoquée pourront obéir à un même régime juridique et être mises à exécution de façon simultanée offrant une plus grande visibilité à tous les acteurs de la chaîne pénale. Afin d'améliorer les possibilités d'individualisation, il serait également opportun que le sursis ne soit plus systématiquement prononcé pour une durée de 5 années mais puisse être modulé entre 1 et 5 ans. Le sursis simple verrait ainsi son régime juridique se rapprocher de celui du sursis avec mise à l'épreuve actuel pour lequel la juridiction de condamnation fixe la durée entre 1 et 3 ans. Il s'agit ainsi d'éviter que pour des faits de faible gravité, la révocation puisse encore intervenir 5 ans plus tard. Plus le délit sera grave, plus la durée du sursis pourra être importante.

Le mécanisme de la période de sûreté a été introduit dans notre droit pénal en 1978. Sans que la loi n'encadre son prononcé par des critères précis, il s'agit de restreindre les possibilités d'aménagement de peine pour des condamnés dont le risque de récidive apparaît élevé. Au cours de la période de sûreté, aucune permission de sortir, aucune mesure d'aménagement de la peine ne peuvent être accordées. **Ce qui est le plus contestable, c'est le caractère automatique et non débattu de la période de sûreté.** Sans réquisition du Ministère public, ni débat devant la cour d'assises, une grande partie des condamnations criminelles sont ainsi assorties d'une période de sûreté. Elle ne sont ni énoncées au moment du verdict, ni mentionnées dans l'arrêt de condamnation. Le plus souvent le condamné n'en est informé qu'au moment où il présente sa première demande de permission de sortie. Ainsi, en l'absence de toute évaluation et de tout débat, l'exécution de la peine est frappée d'une mesure d'exception qui interdit de facto à un condamné de préparer utilement sa réinsertion notamment par l'octroi de permissions de sortir. Ce système génère une grande incompréhension de la part des condamnés dont le risque de récidive est faible et qui ne peuvent, en dépit des efforts accomplis en prison, bénéficier de permissions de sortir et préparer une mesure de libération conditionnelle. Faute d'être prononcée au moment du procès, les personnes concernées se sentent flouées et développent souvent un grand ressentiment à l'égard de l'institution judiciaire. Plus grave, ce mécanisme oblige à préparer dans la précipitation un projet de sortie et de réinsertion. Il faut en effet dans le même temps accorder les permissions de sortir et évaluer le projet de libération conditionnelle. Il conduit de nombreuses personnes condamnées à renoncer à toute mesure d'aménagement de peine. Proche de la libération, un condamné préférera le plus souvent une sortie sèche sans contrainte qu'une mesure de libération conditionnelle encadrée.

La commission Farge chargée de réfléchir à une refonte de la libération conditionnelle avait déjà fait ce constat et proposait de supprimer le caractère automatique de la période de sûreté. C'est cette proposition qu'il convient de reprendre aujourd'hui. Il appartiendrait au ministère public de la requérir ce qui obligerait la Cour d'assises à se prononcer par un vote spécifique après que chacune des parties au procès ait pu faire valoir ses arguments. Débattue contradictoirement, elle serait expressément prononcée par la Cour d'assises. En 2011, 1 177 peines de 10 ans et plus ont été prononcées par les Cours d'assises. Une telle réforme conduirait vraisemblablement à une diminution sensible du prononcé des périodes de sûreté qui interviendraient dans les cas les plus graves.

Ces évolutions permettraient de mieux situer le rôle et la responsabilité de chaque acteur – magistrat du parquet et du siège, juge de l'application des peines et conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, service public de la probation et secteur associatif – nécessaire à l'amélioration de la qualité de la justice pénale.

4.e Prononcer des peines éclairées

En systématisant l'emprisonnement dans des cas de plus en plus nombreux, les réformes engagées ces dernières années ont remis en cause les principes de notre droit pénal fondé sur le libre choix de la peine par la juridiction de jugement, condition nécessaire d'une sanction proportionnée à la gravité des faits commis, intelligible par le condamné et de nature à favoriser son insertion. Il est donc nécessaire de rechercher une application plus restrictive de l'emprisonnement et de limiter son recours à des situations où aucune autre peine ne paraît pouvoir mettre fin au comportement délinquant.

Au-delà de la déclaration de culpabilité, le juge pénal est chargé de prononcer une sanction qui prenne en compte les faits commis et la personnalité de celui qui les a commis. Il cherche à la fois à sanctionner un comportement et à en prévenir le renouvellement. Le choix de la peine obéit à une opération particulièrement complexe qui prend en compte de multiples critères qui ne peuvent être définis de façon très précise par la loi. L'argument de l'effet dissuasif de la peine ne tient pas : il est démontré qu'accroître la sévérité des peines n'augmente pas la dissuasion²². Au moment de la commission de l'infraction la plupart des délinquants sont convaincus de ne pas être interpellés ou agissent de façon impulsive n'intégrant pas la crainte de la sanction. Il ne peut donc être dissuadé d'agir par le risque d'une peine sévère qui demeure totalement virtuelle jusqu'à son arrestation. La dissuasion d'un comportement délinquant ne passe pas par la gravité de la peine encourue mais par le risque plus ou moins élevé de son interpellation. Tout politique efficace de lutte contre la récidive doit avant tout rechercher une amélioration des taux d'élucidation.

Le prononcé et l'exécution d'une peine doivent répondre à deux objectifs : être justes et pertinentes et être « efficaces », c'est-à-dire concilier la nécessité de la sanction en favorisant – ou au moins sans entraver – la réinsertion et la prévention de la récidive. Seule l'**individualisation de la peine** permet d'atteindre l'ensemble de ces objectifs. Or, celle-ci est impossible dans un système engorgé. De surcroît, l'encombrement judiciaire a conduit à une justice à deux vitesses –toutes deux néfastes : parfois trop expéditive, souvent trop lente.

La réactivité et la pertinence demandées à l'institution judiciaire dans le traitement de la délinquance nécessite de disposer d'informations fines et vérifiées tant sur l'infraction (enquête « classique ») que sur la personnalité de la personne suspectée de l'avoir commise et sur l'environnement dans lequel elle évolue. Pour cela, il est proposé de créer un **service d'évaluation chargé des majeurs et placé auprès du tribunal (SEMAT)** disponible 7 jours sur 7 et pendant toute la durée des audiences dont les méthodes d'évaluation et les modalités d'intervention doivent être conçues et mises en oeuvre en pleine cohérence avec le projet de développement de la probation.

Par ailleurs, les services de police et de gendarmerie, dans le contexte d'une police de proximité renouvelée, doivent pouvoir fournir également des informations sur le contexte territorial dans lequel les faits ont eu lieu.

Enfin, le déroulement même des présentations et des audiences doit intégrer un objectif de pédagogie tant à l'égard du prévenu que du public et d'accueil, d'information et d'accompagnement des victimes qui conduira à une profonde modernisation de leur tenue.

Par ailleurs, une réflexion peut être menée sur la création d'un « **dossier de personnalité du condamné** » visant à favoriser le regroupement des informations dans le respect des droits et de façon réaliste. Le principe du secret professionnel et du droit pour le condamné au secret de sa vie privée, dont fait partie les condamnations et mesures en cours, est préservé dans la mesure où il est nécessaire à l'efficacité des peines de probation et à la réinsertion du condamné, facteur important de prévention de la récidive. Il est proposé de supprimer tous les "fichiers " de contenu, expertises et autres créés ces dernières années et d'ouvrir sous la responsabilité du juge de l'application des peines un dossier de personnalité du condamné où sont versées toutes les investigations menées relatives à la personnalité du condamné contenues dans chaque dossier le concernant. Une même personne peut en effet être condamné plusieurs fois, avoir fait l'objet d'expertise ou d'enquête de personnalité avant jugement ou dans le cours de l'exécution d'une peine et enfin être suivie selon des modalités diverses. Il n'est pas pertinent de « perdre » les connaissances concernant la personne. Cependant, ces connaissances doivent également être réactualisées, car comme nous l'avons mentionné en première partie, de nombreux facteurs dynamiques influent sur les risques de récidive et la capacité de réinsertion et il ne convient pas de figer la situation d'une personne à un temps donné du passé.

Le dossier de personnalité reste ouvert le temps de la durée des mesures, puis est archivé mais doit pouvoir être réouvert à tout instant. Le JAP, autorité judiciaire, est garant de l'actualisation du dossier et de son utilisation dans le respect des libertés individuelles. Le SPIP a accès à l'entier dossier et assure l'interface avec tous les organismes ou personnes privées, il a pour mission de transférer les informations indispensables dans un équilibre entre les nécessités de sa propre mission de prévention de la récidive et de réinsertion du condamné et de celles d'ordre public ; il en informe le JAP qui assume la co-responsabilité du contenu et du destinataire de l'information.

À terme – dans une perspective pas trop lointaine – il sera indispensable de disposer d'outils d'appréciation de la personne condamnée beaucoup plus élaborés : nous avons évoqué la nécessité de procéder à des évaluations

22 Bottoms, Von Hirsh, 1999

des risques de récidive et des facteurs de protection selon des méthodes d'analyse qui prennent bien en considération la diversité de ces facteurs – et particulièrement l'environnement de la personne. Il conviendra également de constituer des équipes de recherches de haut niveau chargées de créer des bases de données sur le suivi des condamnations assurant une comparaison de long terme avec des suivis de cohortes significatives.

Parmi les différentes mesures proposées pour moderniser le système pénal, il nous paraît que certaines doivent facilement être mises en place rapidement. C'est le cas du « SEMAT » qui répond à un besoin largement exprimé par les professionnels et validé par la recherche. Il n'est en effet pas envisageable d'espérer améliorer la pertinence et l'efficacité des peines prononcées sans connaissance plus sérieuse de la personne condamnée. La création d'un tel service ne comblerait pas à elle seule les carences dans la mesure où, nous y avons insisté, les outils manquent : études épidémiologiques, analyses statistiques sur de longues périodes, analyses qualitatives des interventions etc... L'ensemble des mesures proposées à cette partie doit favoriser également une évolution des pratiques professionnelles judiciaires concernant la mise en état des affaires pénales, la préparation et le déroulement des audiences, l'articulation de l'action des magistrats avec les acteurs de la probation et de l'insertion.

Conclusion

Nous avons souhaité ici développer notre réflexion à partir des connaissances existantes, des résultats évalués et des expériences connues en France et ailleurs. Nous nous sommes également astreints à une approche pragmatique et réaliste destinée à alimenter valablement les débats actuels sur la prévention de la récidive. Il ne s'agit pas de tirer des plans sur la comète, ni de se faire plaisir en échafaudant un plan idéal, mais peu opérationnel. Pour les connaître de l'intérieur, nous avons tenu compte des résistances professionnelles et de la sclérose de certaines pratiques, du manque de moyens et des contraintes budgétaires. Cependant, nous constatons également aujourd'hui que nombre d'acteurs et d'« usagers » de la justice pénale réclament des changements et y sont prêts. Nous ne partons pas de rien : les savoir-faire sont riches et diversifiés, la volonté de faire progresser le service public est présente, les études et la recherche trop parcellaires se développent néanmoins.

Notre approche, fondée sur les connaissances et l'évaluation de l'impact des décisions et dispositifs peut également s'appliquer à d'autres domaines que nous n'avons pu aborder ici, au premier rang desquels le suivi de la mise en œuvre des longues peines ou la prévention de la récidive des mineurs. Nombre de principes directeurs - individualisation des peines, prise en compte personnalisée des facteurs de risque et de protection, évaluation du suivi... - évoqués pour les majeurs sont non seulement parfaitement applicables aux mineurs, mais sont pour partie l'émanation de cette justice spécialisée. La délinquance des mineurs et sa prévention soulèvent cependant des enjeux spécifiques en termes de professionnalisme de la prise en charge et de types de peine applicables. Il nous semble que pour les mineurs comme pour les majeurs - et au-delà pour quantité de questions judiciaires, une approche nouvelle doit être développée, visant à promouvoir la justice comme un service public soucieux des "services rendus" au public, de la qualité et de l'efficacité de ses décisions, de l'articulation de son intervention avec les autres acteurs de la "communauté" ou des milieux de vie. C'est à cette condition par exemple que les questions de "délinquance dans les quartiers" pourront être valablement et durablement réglées.

Nos propositions s'inscrivent également dans la perspective d'une plus grande indépendance donnée à la justice garantissant un égal traitement des justiciables entre eux et favorisant une plus grande responsabilisation des acteurs judiciaires. La capacité de mener des politiques pénales locales adaptées aux besoins et ressources locales existantes permettra également de répondre aux attentes. Actuellement, la politique du chiffre a pris le pas, non seulement dans la police, mais aussi dans le monde judiciaire, sur l'exigence d'utilité et d'efficacité.

L'élection du nouveau président de la République et la désignation d'un nouveau gouvernement nous paraissent une occasion unique de procéder à une réforme d'ensemble du système pénal pour lui donner cohérence et lisibilité et redonner espoir tant aux professionnels qu'aux citoyens. Nos propositions ne visent pas à « revenir » à l'avant 2002, car des évolutions sont nécessaires et les professionnels de la justice ne doivent pas rester figés dans leurs certitudes. Des réformes sont nécessaires mais elles doivent reposer sur des résultats évalués avec rigueur, affirmer nos valeurs, aller vite et loin à la fois.