

Questionnaire / restitution de Laurence GAYRAUD, Commissaire de Police

Direction Générale de la Police Nationale
Direction Centrale de la Sécurité Publique

Entrée dans la police nationale en 1999. Trois postes de chef de circonscription de sécurité publique et un à l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice comme chef de la division études et recherches.

Fonction actuelle : Chef de la circonscription de sécurité publique d'Ermont
Direction départementale de la sécurité publique du Val d'Oise

Circonscription de Police d'Ermont :

- compétence sur 7 communes couvrant 105 000 habitants
- zone difficile
- 175 fonctionnaires

Il est communément accepté que la seule chose pour dissuader un individu de commettre une infraction ou d'en commettre une seconde est qu'il ait trois certitudes : celle d'être interpellé ; celle d'être jugé rapidement par la justice ; celle de savoir que s'il est condamné, sa peine sera effectivement exécutée.

Pendant, la réalité renvoie une image d'une situation bien plus complexe.

D'abord, il n'est pas fréquent qu'un délinquant se fasse prendre. Le fonctionnement de nos appareils pénaux n'autorise pas de forts pourcentages d'élucidation des délits les plus couramment pratiqués et portés à la connaissance des services de police ou de gendarmerie. Et quand le délinquant se fait prendre, on n'élucide qu'une partie de ses actes répréhensibles.

La réalité est également plus complexe sur un second point. On entre dans la délinquance pas à pas, on peut y rester à un niveau bas en termes de gravité ; mais on peut aussi s'engager dans une escalade. De même, la sortie de la délinquance se fait progressivement avec une diminution du nombre des actes ou une régression dans la gravité.

Ces constatations sont en adéquation avec l'analyse des causes de la délinquance : les facteurs économiques dans leur dimension limitative (chômage, pauvreté) ou incitative, les facteurs sociaux (absence d'emploi, échec scolaire, manque de loisirs, etc), facteurs environnementaux (lieu de vie, relations dans le milieu délinquant, difficultés dans la vie de famille ou de couple), les facteurs dits cliniques (addictions, estime de soi, perception de l'autre, etc).

L'analyse multifactorielle de la délinquance met en lumière le fait que ces causes ne disparaissent pas du jour au lendemain et que la réponse de la société ne peut être univoque. La lutte contre la récidive est une entreprise complexe dont la première vérité est de n'être le monopole de personne, d'aucune institution. La Justice donne un « fléchage pénal » au comportement de la personne, il appartient à la société toute entière de se mobiliser pour mettre fin au cursus délinquant.

Ainsi, La prévention de la récidive se situe aux croisements d'actions des différentes instances (juridique, policière, locale, associative, éducative, médicale) compétentes à différents niveaux (local, départemental/régional, national).

Or, on remarque une profonde rupture entre le monde carcéral et l'extérieur ; les acteurs locaux ne se sentent pas vraiment concernés par les détenus en estimant que c'est le système judiciaire qui doit les prendre en charge.

De même, la prévention de la récidive n'est abordée en majeure partie que sous l'angle des condamnés à une peine d'emprisonnement, et plus précisément des détenus. Les personnes faisant l'objet plus largement d'une sanction pénale ne sont pas prises en compte. La récidive n'est donc abordée et traitée que dans le cadre de la politique pénitentiaire. Les mécanismes d'exécution des peines que sont la mise à l'épreuve, le suivi socio-judiciaire et les différents aménagements de peine qui permettent à la juridiction de mettre à la charge du délinquant des obligations de soins ou d'insertion professionnelle ou d'indemnisation de la victime, revêtent une fonction préventive indéniable et donnent à la condamnation judiciaire une dimension de remède au-delà de la seule sanction pénale. La mise en œuvre de moyens nécessaires à leur efficacité (services éducatifs et de probation ; infrastructures adaptées ; juges de l'application des peines en nombre suffisants) apparaît comme un enjeu majeur également de la lutte contre la délinquance et la prévention de la récidive.

1- Des peines et de leur exécution :

S'il est certain que seule une partie des infractions commises sont connues des services de police et de gendarmerie, la part de celles élucidées en est d'autant plus réduite. Et lorsque l'auteur est identifié et qu'il est possible procéduralement de lui imputer les faits, se pose la double question relative à la sanction pénale :

- La sanction prononcée est-elle adaptée à l'infraction, au contexte et à la personnalité de l'auteur ?
- Dans quel délai la sanction pénale va-t-elle intervenir pour produire ses effets vis-à-vis de l'auteur et de la victime ?

Sur le premier point, force est de constater que le panel de sanctions dont dispose les magistrats permet d'individualiser la réponse pénale. A ce titre, les alternatives aux poursuites répondent à l'objectif. Cependant, il apparaît nécessaire de développer l'action et les moyens des Maisons de Justice et du Droit :

- leur nombre est insuffisant dans de nombreux départements (le Val d'Oise en compte 7 et est à ce titre le plus important) ;
- il serait souhaitable d'étendre les alternatives aux poursuites, et notamment : la mesure des rendez-vous civiques¹ et la sensibilisation aux dangers des produits stupéfiants².

S'agissant de la MJD d'Ermont (95), les rendez-vous civiques se déroulent dans un collège, deux mercredis après-midi par an. Trois ateliers sont prévus : police/gendarmerie, éducation nationale et justice, pompiers. Les parents sont aussi reçus. A noter, que faute de personnels suffisants, les services de la PJJ ne participent plus à ce stage.

S'agissant de la sensibilisation aux dangers des produits stupéfiants, elles sont assurées par le Centre Imagine de l'Hôpital Simone Veil basé à Soisy-sous-Montmorency (95). Ce dispositif mis en place pour accentuer la lutte contre l'usage des stupéfiants vise essentiellement des jeunes majeurs. Le stage se déroule en jours à la MJD après un rappel à la loi effectué par un délégué du Procureur ; le stage est animé par une association spécialisée dans la lutte contre les stupéfiants, et propose un travail de réflexion sur les comportements et les dangers liés à la consommation de ces substances.

De même, les alternatives aux poursuites ne doivent pas être utilisées comme un outil de désengorgement des tribunaux correctionnels. De nombreux fonctionnaires de police donneraient pour exemple des décisions inadaptées voire ineptes : le rappel à la loi par un délégué du procureur est-il adapté pour l'auteur, même primo-délinquant, d'un vol avec violence ? Un individu multi-réitérant de vols à l'étalage peut-il se suffire d'une mesure de réparation de la victime ?

Sur le second point, la charge de travail des tribunaux – faute de moyens suffisants et compte tenu de la judiciarisation de la société – entraîne des délais de convocation devant la juridiction de jugement à l'effet dévastateur sur l'auteur et la victime.

¹ Le rendez-vous civique a été instauré en application de l'article 12-1 de l'ordonnance de 1945. Il s'agit d'une réponse pénale pour les infractions d'atteinte à l'autorité commises par les mineurs qui n'ont jamais été condamnés. Le stage consiste en des rencontres avec différentes autorités dans le but d'expliquer leurs fonctions et leur faire comprendre pourquoi il convient de respecter les différents représentants de l'Etat.

² Il s'agit de consultations médico-psychologiques des personnes toxicomanes (cannabis) dans le cadre des dispositions de l'article 41-1 2° du CPP.

Des dates de COPJ près d'un an après la notification de la décision du parquet ne sont pas compréhensibles pour les auteurs et renforcent le sentiment d'impunité, lorsque cette décision n'intervient pas déjà longtemps après la commission même des faits compte tenu de la charge identique de travail des services d'enquêtes. Que dire de l'impact pour la victime pour laquelle l'action des services de police et de la justice est alors illisible, et génère une défiance certaine.

Le constat est identique s'agissant des comparutions immédiates. Les magistrats se voient souvent contraints de recourir aux CPPV faute de dates suffisantes de CI et ce bien que les faits et le passé pénal de l'auteur l'exigent.

Quelle explication donnée à ces délais ? La principale raison, souvent rejetée car soit-disant relevant de revendications simplistes et caricaturales, tient à l'insuffisance des moyens humains. Des services d'enquête exsangues, contraints de prioriser les enquêtes et de gérer l'urgence, sans jamais pouvoir effectuer un travail de fond. Des parquets en nombre également insuffisant : pour exemple, le parquet de Pontoise a pour effectif de référence 28 magistrats. A ce jour, il n'en compte que 22 pour une activité presque identique à celle du Parquet de Nanterre.

Mais ces deux questions ne relèvent que du premier niveau de réponse pénale. La certitude pour le délinquant de voir la peine exécutée pour qu'elle produise le double effet dissuasif et protecteur n'est pas la réalité.

<<Comment peut-on parler de justice quand 82 000 peines ne sont pas exécutées faute de place en prison ?>>. Par ces mots prononcés devant le Congrès en juin 2009, le Président de la République a relancé le débat sur l'inexécution de nombreuses peines de prison. C'est l'Union syndicale des magistrats qui avait la première ouvert ce dossier grâce à un <<livre blanc>>, publié en 2002, qui dénonçait une << justice virtuelle >> dans laquelle 37% des peines de prison ferme prononcées restaient lettre morte. En réaction, le rapport de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), remis au garde des Sceaux quelques mois plus tard, a examiné la question et en a conclu à l'inexécution de près de 30% des peines de prison.

Quelles sont les causes de l'inexécution des peines ?

Faute de moyens humains suffisants, peu de condamnations à une peine d'emprisonnement sont exécutées dès lors qu'un mandat de dépôt n'est pas prononcé à l'audience, ou elles le sont dans des délais très lointains après leur prononcé. Une peine non exécutée est logiquement perçue par l'auteur comme une absence de condamnation et accroît ou génère son sentiment d'impunité. Pourquoi arrêter sa carrière délinquante dès lors qu'il sait qu'il ne se fera pas obligatoirement interpellé et qu'en outre la peine prononcée reste théorique ?

De plus, une part des peines non exécutées est liée à la nécessité de retrouver les condamnés qui ont changé d'adresse.

Sur les 127 000 peines non exécutées, le rapport de l'IGSJ mentionne près de 30 000 peines inscrites au fichier des personnes recherchées³. Un grand nombre de décisions n'est donc pas exécuté car on ne trouve tout simplement pas les gens, ce qui pourrait apparaître comme très banal. On serait tenté de considérer que la recherche de ces personnes ne dépend pas de la Justice. En réalité, la Justice est en partie responsable pour deux raisons. Si la « fuite » des condamnés est si « banale », pourquoi des mesures appropriées ne sont-elles pas prises (détention provisoire, contrôle judiciaire, mandat de dépôt à l'audience, etc.)? En outre, si tant de condamnés ont le temps de changer d'adresse (pour échapper ou non à la justice), c'est aussi parce que les délais entre la commission de l'infraction et l'exécution de la peine sont très élevés. Or ces délais sont imputables au système judiciaire.

Si de récentes instructions ont pu être données afin d'améliorer le niveau d'exécution des peines, la charge a été transférée aux services de police avec des délais de mise en œuvre imposés de deux mois à compter de leur réception !

Les mesures probatoires :

Qu'en est-il des condamnations assorties d'une mesure probatoire telle que les sursis complexes (mis à l'épreuve ou TIG) ? S'il est de consensus que l'incarcération ne doit pas être systématique, les sursis posent en pratique deux séries de questions : D'une part, quelle est l'efficacité du suivi et du contrôle des sursis faute de travailleurs sociaux en nombre suffisant (et d'éducateurs de la PJJ pour les mineurs) ; d'autre part, les services de police n'ayant pas connaissance des condamnations pour les personnes habitant sur leur ressort, ils ne peuvent s'assurer du respect des obligations énoncées. Exemples : interdictions de rencontrer une personne, ne pas se rendre dans certains lieux, etc. La victime elle-même n'a pas toujours connaissance de ces obligations et n'est donc pas en mesure d'informer la police de leur non-respect ; de même, si elle ne dépose pas plainte (notamment en matière de violences conjugales), le non-respect des obligations du sursis ne pourra pas être constaté via le compte-rendu au parquet par l'enquêteur dans le cadre de la procédure judiciaire.

³ Les fiches de condamnations inscrites au FPR comprennent les jugements définitifs avec peine ferme (exécutoires), les jugements par défaut avec mandat de dépôt ou d'arrêt, les jugements définitifs avec mandat de dépôt ou d'arrêt, les jugements avec appel possible et les arrêts avec appel ou pourvoi en cassation possible

Comment assurer l'information des services de police quant au prononcé d'un sursis et de son contenu ? Sur ce point, les fichiers administratifs pourraient être utilisés comme un outil au service de la prévention de la récidive/répétition. Le Fichier des Personnes Recherchées pourrait être complété par les mesures probatoires et les obligations inhérentes.

Au-delà, sans que les services de police ne viennent se substituer aux travailleurs sociaux, l'information devrait concerner l'ensemble des mesures prononcées : les aménagements de peines (dès le prononcé de la condamnation ou ultérieurement par le JAP) et les contrôles judiciaires.

S'agissant des contrôles judiciaires (simple ou socio-éducatif), leur prononcé n'est connu des services de police que si la mesure impose de se présenter périodiquement au commissariat. De plus, tout fonctionnaire de police reste pantois aux suites données en cas de non-respect d'une des obligations : rédaction d'un rapport transmis peu souvent suivi d'effets.

Les aménagements de peine :

S'agissant des aménagements de peine, le constat est identique à celui en matière de sursis. Seule l'interpellation pour un fait nouveau du délinquant permet de mettre à jour pour la police et le parquet l'existence de la mesure et corrélativement son non-respect. Cette connaissance postérieure à la commission d'une nouvelle infraction est un frein évident à la prévention de la récidive.

Mais au-delà, on peut s'interroger sur la pertinence de la loi pénitentiaire de 2009 rendant systématique et obligatoire l'aménagement de toute peine inférieure à 2 ans d'emprisonnement. Il ne s'agit pas de prononcé l'incarcération de tous les condamnés ou d'une opposition de principe aux aménagements, mais bien de se reporter au quantum des condamnations elles-mêmes prononcées en pratique. Des procédures couramment diligentées en commissariat (et qui représentent la part de la délinquance commise la plus importante et celle qui touche au plus près les personnes), on peut objectivement constater que peu d'infractions conduisent, même lorsque le mis en cause est condamné en comparution immédiate donc déjà de prime abord pour les faits les plus graves, à une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à 2 ans.

En outre, comme le relevait le rapport de l'IGSJ, la majorité des 82 000 peines non exécutées s'explique par la procédure consistant à faire examiner par un JAP les dossiers des condamnés à un an de prison et moins, dans le but d'aménager leur peine. Depuis 2009, la mesure est étendue aux peines inférieures ou égales à 2 ans. La raison

d'être de cette procédure sans valeur ajoutée est de contourner le sous-dimensionnement des prisons, cause profonde de l'inexécution des peines.

Bien plus, par ces dispositions, le prononcé de la peine est séparé de son exécution. Le travail du JAP constitue désormais un procès pénal à part entière, le procès en exécution de la peine, qui succède dans le temps au procès pénal proprement dit. Le juge correctionnel fixe le quantum de la peine, le juge d'application des peines, par le truchement de l'aménagement de peine, choisit sa nature. Deux remarques s'imposent :

- (1) encourager un juge, voire l'obliger, dans le secret d'un huis clos, à défaire les peines prononcées publiquement par le tribunal peut affaiblir la crédibilité que les délinquants, les victimes et les citoyens dans leur ensemble peuvent accorder à au système pénal tout entier (police – justice);
- (2) la procédure d'aménagement des peines par le JAP contribue à l'inexécution des peines et allonge les délais d'exécution pour celles qui le sont.

Pour quoi organiser un deuxième « jugement » alors que le tribunal est le mieux placé pour prononcer la peine adéquate ? Pourquoi rejuger un cas qui l'a déjà été publiquement et en présence de la victime ? Rien ne s'oppose à ce que le tribunal prononce lui-même les mesures alternatives que sont la semi-liberté, le placement sous surveillance électronique ou le placement extérieur.

L'exécution partielle des peines est devenue le principe plutôt que l'exception.

2- La prévention de la récidive et les services de police :

Les services de police (et de gendarmerie) ne traitent la récidive et la réitération que dans le cadre juridique, c'est-à-dire comme cause aggravante d'une infraction. Il s'agit d'une disposition législative appliquée et non d'une préoccupation pour laquelle des objectifs sont fixés à proprement parler.

La prévention de la récidive est aujourd'hui une politique pénitentiaire à la charge des établissements pénitentiaires et des SPIP, et non des services de police. Le seul domaine dans lequel la police intervient spécifiquement en termes de récidive est celui des auteurs d'infraction sexuelle pour lesquels la prévention est abordée sous l'unique angle de l'action administrativo - judiciaire, par le truchement du Fichier Judiciaire des Auteurs d'Infraction Sexuelle.

Sur ce point, force est de constater que la portée du fichier est limitée en termes de prévention de récidive ou de réitération, sa fonction se limitant à connaître et à actualiser l'adresse d'un individu.

Hors ce domaine, l'action de la police se concentre sur la prévention et la lutte contre la délinquance par la mise en œuvre des différentes dispositions législatives adoptées ces dernières années, dont celles de 2007. Cependant, il s'agit d'un texte portant principalement sur la jeunesse et qui met l'accent sur l'exemplarité des sanctions, et dans une moindre mesure aux mesures spécifiques d'accompagnement social, éducatif ou d'aide à la réinsertion.

En ce sens, on serait tenté schématiquement de présenter la prévention de la délinquance mise en œuvre par la police et la gendarmerie par les seules mesures de prévention situationnelle : il s'agit d'éviter l'occurrence de phénomènes délinquants, d'insécurité ou troublant la tranquillité publique ; de lutter contre les actes de délinquance à proprement parler et le sentiment d'insécurité.

L'action des services de police se concentre sur les faits et les événements et non sur les auteurs intrinsèquement. L'individu et sa personnalité sont abordés par le truchement des facteurs conduisant à la délinquance, tels que l'absentéisme scolaire et les conduites addictives. Dans ce cadre, des actions sont menées auprès des établissements scolaires.

Enfin, partant du postulat que la peine doit être exécutée pour avoir un impact sur l'auteur d'une infraction, les services de police participent à leur bonne exécution.

Ce constat posé d'une action limitée à la prévention des faits dans leur occurrence première ou leur réitération, force est de remarquer que les dispositifs locaux de prévention en application de la loi de 2007 s'inscrivent dans la même démarche.

Les conseils locaux de prévention de délinquance pour la plupart limitent leurs plans d'action aux faits et phénomènes, et ne laissent que peu de place à des dispositifs de prise en charge des délinquants, notamment majeurs, condamnés ou non à une peine d'emprisonnement.

3- Prévention de la récidive et prévention de la délinquance :

Une multitude de dispositifs et d'intervenants :

S'il apparaît comme un lieu commun d'énoncer que la prévention de la récidive est liée à celle de la délinquance, la réalité montre qu'en pratique il s'agit de deux dispositifs, deux types de politique distincts et opaques dans lesquels les mêmes institutions interviennent.

En ce sens, il existe un certain consensus sur les causes de la délinquance à chacune desquelles correspondent peu ou prou une institution. De nombreuses actions et initiatives existent concernant à la fois les faits et/ou les auteurs (l'individu et son environnement). Cependant, on peut déplorer l'absence de coordination et de concertation entre les différents intervenants, ce qui conduit à un puzzle complexe de dispositifs et d'actions, certains pouvant même se chevaucher.

Pour exemple, si l'on examine les crédits de l'Etat susceptibles d'être mobilisés pour des actions de prévention de la récidive, on note que 9 ministères sont concernés en 2012, représentant 13 services territoriaux distincts et 13 programmes financiers distincts.

De même, la dispersion des actions et le manque de cohérence des dispositifs et des institutions ressortent de l'enquête menée par le Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance au titre du suivi des actions de prévention de la récidive pour 2010. On relèvera ainsi que :

- les organismes financés par le FIPD ont été majoritairement des associations ;
- les deux champs d'action les plus financés sont les « art, culture, sport et loisirs » et « l'emploi et l'insertion professionnelle » ;
- l'inscription des actions dans les dispositifs locaux de prévention de la délinquance n'est pas majoritaire
- le public bénéficiaire est pour 31% des personnes incarcérées ;
- les dispositifs d'évaluation de l'action (en termes d'impact ou de résultats) sont peu développés (24% des actions).

On constate donc l'existence de nombreuses actions, souvent innovantes mais peu ou mal évaluées ; des intervenants divers qui agissent isolément ; une méconnaissance de l'action de chacun ; un enchevêtrement de dispositifs complexes.

Il n'existe ni cohérence d'action ni continuum dans le traitement d'une situation et d'un individu.

Quelle place pour la prévention de la récidive dans les politiques locales de sécurité ?

Si l'importance d'agir pour prévenir la récidive a été reconnue au niveau national, il n'en reste pas moins que c'est au niveau local que la commission de délits se répercute avec le plus d'impact. Un certain nombre de politiques locales de sécurité prenant en compte la prévention se sont donc mises en place. Mais la récidive, pour beaucoup d'élus locaux, est considérée comme étant du ressort des autorités judiciaires (agissant plutôt au niveau national) et n'entrant ainsi pas dans leur champ de compétence.

Le délinquant est une personne faisant partie d'une communauté d'intérêts, de voisinage, de citoyenneté. Il ne perd pas les droits qu'il tient de cette appartenance, ni plus, ni moins. Sa délinquance le met en porte à faux avec ses concitoyens qui, victimes souvent des mêmes handicaps sociaux, ne réagissent pas de la même manière. Chacun a ses modes d'adaptation aux handicaps sociaux ou personnels qu'il connaît. L'interdit de l'illégalité est un apprentissage aussi, comme le devoir de la solidarité. Il convient pour le bien de tous de compenser ces manques, de permettre à la personne défaillante de se saisir d'opportunités que la communauté lui offre.

Qui peut mieux mettre en oeuvre cette politique d'opportunités culturelles, sociales, économiques ? Les villes avec leur offre multiple et variée d'opportunités de développement. Et les villes s'incarnent dans la personne du maire. La cohésion sociale, le lien social entre les habitants d'un territoire sont symbolisés à travers sa fonction. Il lui appartient d'être l'animateur de cette politique de lutte contre la récidive. Si le corps social ne se mobilise pas sous l'impulsion du maire pour donner de la crédibilité à la sanction, celle-ci perdra de plus en plus son caractère structurant pour notre vie collective.

Pour une politique locale globale de prévention :

Dès lors, la prévention de la récidive doit être totalement intégrée dans les politiques locales de prévention de la délinquance. Celles-ci ne doivent plus se limiter à un traitement situationnel de la délinquance et étendre son champ d'application aux délinquants, sortant ou non de prison.

Comme composante d'une politique locale globale, la prévention de la récidive suppose :

- d'établir un diagnostic préalable de la situation : chiffres de la délinquance, nombre de réitérants et récidivistes, nombre de justiciables sur la commune, nombre d'institutions et de dispositifs judiciaires, etc.
- de définir des objectifs clairs : par exemple, réduire le taux de réitération des jeunes primo-délinquants, favoriser l'insertion des sortants de prison ;
- d'arrêter une méthodologie d'évaluation au sein du CLSPD

Il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux dispositifs mais bien clarifier, homogénéiser et coordonner les dispositifs et actions existants. Le cadre du CSLPD apparaît comme le lieu propice et central d'organisation de cette coordination entre les différents intervenants :

- police – justice
- le système éducatif et de formation professionnelle
- les services sociaux
- les agences de logement public
- les services locaux pour l'emploi
- les centres de soin en santé physique et mentale
- l'entrepreneuriat.

Instituer un cadre commun et institutionnaliser une politique globale de prévention ne suffit cependant pas à assurer l'efficacité des actions.

Le partage de l'information relatif à un individu entre les institutions reste une chimère : si la loi prévoit et définit le partage du secret professionnel, en pratique, force est de constater que certains intervenants restent réticents à divulguer des informations relatives à un délinquant. Ce partage réel est le seul gage d'un traitement et d'un suivi individualisé et coordonné des délinquants. A ce titre, de nombreuses barrières culturelles/professionnelles doivent être dépassées afin de mettre en place un véritable partenariat qui se limite aujourd'hui aux élus, à la police-justice, aux bailleurs.