



Conférence de consensus de prévention de la récidive

Contribution de :

Conférence Nationale des Présidents des Tribunaux de Grande Instance

Décembre 2012

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

Contribution de la Conférence Nationale des Présidents des Tribunaux de Grande Instance à la conférence de consensus de prévention de la récidive.

A titre préalable, la CNPTGI entend indiquer qu'elle adhère pleinement à la démarche engagée, tant le sujet mérite un réel débat de fond et des échanges dépassionnés.

Pour autant, la CNPTGI entend s'exprimer, sans oublier que les chefs de juridiction ne sont pas des acteurs de terrain.

Aborder un tel sujet, suppose pour la CNPTGI, d'évoquer préalablement, le profond malaise ressenti en juridiction autour de cette notion de récidive ; face aux messages contradictoires du législateur et à l'empilement de textes de plus en plus confus, touffus et embrouillés, conduisant les magistrats à exprimer au quotidien, une peur de se tromper, une perte de sens dans l'acte de juger, sous la pression constante d'une opinion chauffée à blanc et de médias – tout particulièrement les chaînes d'information continue – brandissant constamment l'étendard du « risque zéro ».

La schizophrénie législative :

Vote, en moins de deux ans, de deux lois au message radicalement contradictoire :

- la loi du 10 août 2007 sur la récidive des majeurs et des mineurs qui instaure les peines plancher en réduisant l'individualisation de la peine à des cas exceptionnels, dûment motivés.
- la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui confie aux Juges d'Application des Peines la mission d'aménager la peine, dès le lendemain du prononcé d'une peine ferme par le Tribunal correctionnel.

Faire et défaire alimente cette schizophrénie judiciaire et cette complète perte de sens.

un empilement de textes en toutes matières :

A des dispositifs clairs et parfaitement appréhendés tels que le sursis mise à l'épreuve, le sursis TIG, le suivi socio-judiciaire, sont venus s'ajouter des dispositifs de plus en plus complexes tels que :

- la surveillance judiciaire,
 - la surveillance de sureté,
 - la surveillance électronique de fin de peine,
 - la rétention de sureté.

A ces mécanismes, se sont ajoutés la nécessité d'aviser différentes autorités telle que les autorités locales ou encore la direction d'un établissement scolaire, de décisions judiciaires,

telles que le contrôle judiciaire prononcé à l'égard d'une personne mise en examen pour des faits d'agression sexuelle (cf loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012).

Au surplus, les magistrats perçoivent de nombreux textes comme visant à « fabriquer de la récidive » :

□ Empilement de textes en matière de délinquance routière amplifiée par la mise en place des radars de vitesse, les pertes de points qui en découlent et le délit de conduite d'un véhicule malgré la perte de points, sans qu'ait été relevée une alcoolisation ou une prise de stupéfiants.

Cet arsenal législatif et réglementaire conduit à une lente asphyxie des tribunaux confrontés à un afflux de dossiers malgré une politique pénale des parquets diversifiée (ordonnances pénales, compositions pénales, convocations par OPJ, CRPC, comparutions immédiates).

□ La loi du 10 août 2011 instituant le Tribunal correctionnel des mineurs pour les délinquants âgés de plus de 16 ans auxquels sont reprochés des infractions passibles d'une peine au moins égale à 3 ans d'emprisonnement, en état de récidive, supposait pour une alimentation régulière du TCM, une accélération du traitement des dossiers. La création de la COPJ devant le Tribunal pour Enfants a eu précisément pour vocation de générer « le premier terme de la récidive ».

Tous ces textes, et bien d'autres, ont été conçus, votés et insérés dans les différents codes, à la lumière de faits divers ultra-médiatisés, sous la pression d'une opinion chauffée à blanc qui a été convaincue de la nécessité d'ériger l'action de la justice à la seule aune du « risque zéro ».

Or, il est impossible d'appréhender ce sujet sans évoquer l'onde de choc provoquée par l'affaire dite de PORNIC, laquelle après la mise en cause d'un juge de l'application des peines du TGI de NANTES a provoqué un mouvement de protestation inédit dans l'ensemble des juridictions du 1er degré, entraînant dans la quasi totalité des TGI, l'arrêt de l'activité durant 3 semaines, en février 2011.

Les chefs de juridiction ont pu ainsi prendre l'exacte mesure d'un malaise qui a atteint le niveau de l'exaspération en février 2011 mais qui a induit, dans les comportements, une tension permanente :

- de la part des magistrats pénalistes, redoutant à l'instruction, au JLD, aux Enfants, en correctionnelle, à l'application des peines, une mise au pilori médiatique,
- de la part des magistrats civilistes exprimant de manière de plus en plus vive leurs appréhensions, voire une forme de rejet à œuvrer dans la sphère pénale.

I/ L'état des connaissances sur la prévention de la récidive vous paraît-il suffisant ?

La CNPTGI considère que la recherche française sur ce thème mériterait d'être développée sans qu'il soit créé un organisme spécial, agence ou observatoire.

La Conférence des présidents suggère que cet encouragement ainsi apporté à la recherche universitaire soit piloté par les opérateurs existants comme la mission de recherche Droit et Justice, l'IHEJ ou les services du ministère de la justice.

En cas de développement d'un outil statistique, la CNPTGI souhaite qu'il soit effectué à partir des applicatifs Cassiopée/Appi et Casier judiciaire afin d'éviter une nième demande spécifique de statistiques aux juridictions qui nécessiterait de procéder à des comptages manuels.

II/ De quels éléments d'information disposez- vous sur les facteurs qui diminuent le risque de récidive ou au contraire, l'aggravent ?

La sévérité à l'égard des récidivistes a été imposée au cours de ces dix dernières années comme l'axe principal de la politique pénale et la seule réponse qui vaille à la délinquance.

Le constat d'un échec dans la prévention de la récidive par le recours au tout-répressif est aujourd'hui patent.

Par ailleurs, « la pression du pénal » déséquilibre les réponses de l'institution aux demandes de la société dans le champ de la justice civile et familiale, alors que l'équilibre dans les réponses données est un facteur de cohésion sociale.

Or, les présidents, dans le cadre de la gouvernance des juridictions qui leur incombe, doivent veiller, au quotidien, à garantir des équilibres, par une répartition adaptée des moyens en magistrats et en greffiers entre l'activité civile et l'activité pénale.

Comment prétendre à une efficacité dans la prévention des violences conjugales et prévenir concrètement la récidive quand le nombre de juges aux affaires familiales est indirectement impacté par la pression « du pénal », sur fond de baisse globale des effectifs en juridiction et qu'il faut, parallèlement maintenir, voire augmenter les moyens affectés à la sphère pénale ?

Dès lors, la CNPTGI considère qu'en période de forte contrainte budgétaire comme celle que nous connaissons aujourd'hui, toute réforme visant à augmenter les moyens attribués à la sphère pénale, reviendrait en réalité, non seulement à appauvrir le fonctionnement de l'ensemble des services civils - des affaires familiales au surendettement - mais bien au-delà, à porter atteinte à la fonction régulatrice du Juge civil, dans la société.

S'agissant à proprement parler des facteurs personnels, familiaux, économiques, sociaux, géographiques, psychologiques, psychiatriques, la CNPTGI s'en rapporte aux contributions des magistrats spécialisés qui apparaissent plus légitimes à développer ce point.

III/ Quels sont, selon vous, les types de sanction et les pratiques professionnelles les plus à même de favoriser la prévention de la récidive ?

Aujourd'hui le choix de la sanction est complexe sur un plan juridique, d'autant qu'il s'appuie sur des éléments de personnalité limités, les enquêtes de personnalité étant établies essentiellement sur la base d'un court entretien. Le juge ne doit plus se satisfaire d'un mode d'enquête de personnalité fonctionnant sur un mode déclaratif. Pour autant, il convient de renforcer les services chargés d'évaluer les facultés de réinsertion avant la prise de décision, services en liens avec les partenaires sociaux: institutionnels ou associations.

On peut néanmoins s'interroger sur l'orientation voulue par le législateur, du fait du désengagement, depuis la loi du 27 mars 2012, des SPIP, lesquels doivent désormais se recentrer exclusivement sur le post-sentenciel.

En clair, le tribunal devant juger un prévenu ayant des antécédents judiciaires et connu des services de probation dans le cadre d'un sursis mise à l'épreuve, ne bénéficiera plus, dorénavant,

d'une enquête rédigée par le SPIP. Désormais, il lui faudra se satisfaire d'une enquête de personnalité établie par une association de contrôle judiciaire qui n'a jamais suivi le prévenu.

Là encore, ne peut-on pas parler d'une complète perte de sens dans le fonctionnement au quotidien des tribunaux ?

Quant aux expertises psychiatriques ordonnées en garde à vue et visant à apprécier l'opportunité d'un suivi, voire la dangerosité psychiatrique d'un auteur présumé, il s'agit là de rapports établis en toute hâte, pour garantir la régularité formelle de la procédure. Ces examens, rédigés sans aucune connaissance des éléments de personnalité déjà recueillis par les enquêteurs, apparaissent souvent approximatifs ou erronés, au vu des vérifications effectuées par la suite, sur le parcours de la personne poursuivie (antécédants psychiatriques, hospitalisation d'office, passages à l'acte).

Aborder le thème du choix de la sanction conduit la CNPTGI à soulever la distorsion de plus en plus flagrante qui s'opère entre la sanction prononcée et la peine exécutée. Ce point est central.

S'il n'y est pas apporté de réponse transparente sous forme de règles claires et opposables à tous, les justiciables, aussi bien les prévenus que les victimes sauront de moins en moins, où se situe le véritable enjeu judiciaire : la sanction est-elle vraiment conçue et déterminée devant la formation de jugement ou plutôt devant le juge de l'application des peines ?

A l'heure actuelle, deux types de peine fort différentes dans leur esprit, sont parfaitement repérées parce que clairement balisées, chacune à l'exact opposé, dans notre échelle des peines.

- Le travail d'intérêt général :

Il s'agit là, d'une peine dont les prévenus connaissent parfaitement le mécanisme. Les SPIP la mettent rapidement en œuvre et son suivi est assez bien balisé. Trente ans après la création de cette peine, Il est unanimement admis que le TIG est une peine efficace pour prévenir la récidive.

- Le suivi socio-judiciaire :

L'articulation de cette peine est bien repérée de tous les acteurs : la première peine prononcée qui indique le quantum, l'injonction de soins thérapeutique qui se met en place sans tarder, le médecin coordonnateur qui accepte clairement sa mission à l'égard de l'autorité judiciaire et, enfin, la deuxième peine en cas d'échec du suivi, sont autant de points qui balisent bien les modalités d'application de cette peine qui apparaissait complexe, à sa création, en 1998.

Il est désormais tout à fait exceptionnel qu'un suivi socio-judiciaire soit oublié ou même délaissé. Sa priorité -s'agissant de délinquance sexuelle, voire de crimes sexuels, conduit à une mobilisation des énergies parfaitement articulée, malgré l'inquiétude exprimée par les JAP, relative à une insuffisance de médecins coordonnateurs.

A l'heure où est envisagée de créer une peine de probation, la CNPTGI considère que le suivi socio-judiciaire, pourrait être étendu dans son mécanisme, au sursis mise à l'épreuve tant l'obligation de soins prononcée par les tribunaux entend répondre à un comportement addictif (alcool, stupéfiants, etc...) qui nécessite le recours à un médecin coordonnateur dans le cadre du suivi, ce qui n'est nullement le cas, pour les mesures de SME.

Ce point conduit également à soulever la nécessité d'élaborer une véritable méthodologie du

travail social, pour que le cadre dans lequel se déroule un suivi soit clairement balisé. L'évolution des esprits, au sein des SPIP, mérite que l'on s'engage rapidement dans cette voie, en sachant par ailleurs donner un véritable sens au suivi qui doit s'entendre, par le nombre de dossiers confiés à un conseiller d'insertion, comme un véritable travail d'insertion ou de réinsertion et non de simple contrôle.

IV/ Quels sont dans votre milieu professionnel ou associatif, les points qui font consensus sur les facteurs de risque ou de protection, s'agissant de la récidive ?

-La mission des CDAD

Les président des tribunaux de grande instance du siège des département sont investis, de droit, comme on le sait, de la qualité et des attributions de président du conseil départemental de l'accès au droit.

A ce titre, par l'instrument de politique publique de l'accès au droit, qu'ils dirigent, en cohérence avec les orientations du ministère de la justice, les chefs de juridiction concernés disposent d'un levier d'action non négligeable en matière de prévention de la récidive.

Celui-ci est susceptible de s'exercer dans les directions et par les actions ci-après dont l'évocation ne vaut pas recensement exhaustif mais illustration, la gamme des dispositifs étant aussi étendue qu'est riche la faculté d'innovation des acteurs locaux. On citera ici :

- en milieu ouvert, les consultations juridiques (orientations juridiques / aide aux démarches administratives destinées à faire valoir le ou les droits considérés) proposées le plus souvent dans le cadre des maisons de justice et du droit ou des points d'accès au droit à proximité du domicile du condamné ou de sa proche famille, dispensées par des associations spécialisées et/ou des professions juridiques réglementées (avocats / notaires / huissiers de justice) ; sont principalement concernés :
 - le droit de la famille (situations de séparation en cas de concubinage ; de divorce en cas de mariage), en particulier dans ses aspects patrimoniaux (obligation alimentaire ; droits et obligations à l'égard des enfants) ;
 - le droit des étrangers (établissements de papiers d'identité ; mise à jour ou régularisation d'une situation administrative inachevée) ;
 - le droit du logement (sauvetage d'un bail d'habitation menacé et apurement d'une dette locative ; mobilisation des aides publiques adaptées) ;
 - le droit du travail et de la sécurité sociale ;
 - quelquefois, le droit de la consommation (apurement de dettes personnelles aggravées par les obligations réparatives assortissant une condamnation) ; plus souvent, les questions associées à l'exercice de voies d'exécution entreprises à l'encontre du condamné (consultations des huissiers de justice) ; de plus en plus fréquemment le droit du surendettement et du rétablissement personnel ;

L'information et l'aide à la mise en œuvre des droits en cause contribue à aider le condamné et ses proches, par construction en situation de fragilité, à progresser dans une clarification et un apurement de celles de ses difficultés qui sont au nombre de ses principales difficultés qui sont autant de handicaps sur la route d'une citoyenneté ré-assumée.

- en milieu fermé :

Les mêmes actions valent au bénéfice de la famille du détenu.

A l'intention directe de celui-ci, les actions à entreprendre sont articulées au travers des points

d'accès au droit pénitentiaires. Généralement gérées, sous l'autorité et le contrôle (étroits) du conseil départemental de l'accès au droit, par une association spécialisée en cette matière, ils proposent aux détenus des consultations régulières dans les matières qui précèdent, l'accent étant mis sur l'aide personnalisée, sinon même la prise en charge directe, de démarches en direction des administrations, du bailleur, des créanciers.

L'une des difficultés les plus handicapantes du détenu tient sans doute à son absence de ressources dans les premières semaines qui suivent sa sortie de prison (élargissement, libération conditionnelle, semi-liberté). L'instruction d'un dossier de RSA réclame, d'expérience, plusieurs semaines de démarches administratives jusqu'à la liquidation des droits de l'intéressé et le virement au crédit de son compte bancaire de l'allocation considérée. Si les démarches en cause sont entreprises postérieurement à la sortie de prison du détenu, celui-ci se trouve exposé à traverser sans secours ou presque une période d'extrême fragilité en termes de risques de reprise d'activités délinquantes. L'adoption concertée, avec les partenaires intéressés (association gestionnaire du PAD pénitentiaire / caisses d'allocations familiales / conseil général en charge de l'instruction des dossiers d'allocations RSA / DIRECT / administration pénitentiaire : établissements pénitentiaires comme SPIP), d'un dispositif prévoyant pendant le temps de détention et à l'approche de la libération, une instruction de la demande d'allocation RSA, ainsi qu'une liquidation des droits du détenu débouchant sur le virement de la première mensualité sur un compte sanctuarisé, à son nom, indisponible jusqu'à son élargissement, permet à l'intéressé de disposer d'un premier revenu mobilisable le premier jour où il retrouve la liberté. Elle doit être encouragée.

Ces actions déterminées exigent la mobilisation de financements adaptés : sauf exception, les contributions des collectivités territoriales décentralisées, de même que celles du FIPD, n'apparaissent plus extensibles depuis ces deux ou trois dernières années. Dans ces champs, le financement des actions innovantes ne peut, au moins dans un premier temps, être assuré que par le budget du programme 101 de la mission budgétaire Justice et dans une mesure modeste par le budget de l'administration pénitentiaire, s'agissant du coût de fonctionnement des PAD pénitentiaires. Les ambitions, nécessaires et légitimes, que poursuivent les acteurs de l'accès au droit doivent pouvoir s'appuyer sur des crédits ministériels de niveau adapté et dont la pérennité est assurée au moins à horizon de cinq ans (moyen terme). Ces deux conditions ne sont pas réunies en l'état (diminution des concours aux CDAD de l'ordre de 10% et plus à l'échelle cumulée des trois derniers exercices ; absence de prévisions pluriannuelles connues).

-La justice civile, acteur de la prévention de la récidive

La prévention de la récidive, appréhendée dans sa plus large acception, intègre tous les instruments de régulation sociale propres à assurer le règlement des conflits en amont d'un passage à l'acte délictueux.

La justice civile remplit à cet égard une fonction éminente. Pour s'en convaincre, on évoquera plus particulièrement les natures de contentieux dont connaît le juge aux affaires familiales (organisation des conséquences du divorce et de la séparation mais encore protection des incapables mineurs), le juge d'instance (conflits de voisinage, conflits locatifs, surendettement) ou encore le juge de l'exécution (saisies rémunération tout spécialement).

Cette fonction, pour autant qu'elle est assurée avec une célérité suffisante et un niveau de qualité (et de prévisibilité) acceptables, contribue à l'apaisement des tensions sociales et individuelles. De ce fait, elle prévient la dégradation des situations conflictuelles sous leur forme violente, délictueuse, pénalement répréhensible.

Son action doit être prolongée (substituée) dans les situations qui le permettent ou le recommandent, par la mise en œuvre de modes alternatifs, participatifs et transactionnels de régulation des conflits du type de la conciliation et de la médiation. C'est au juge (aux juges), dans ses attributions civiles, de promouvoir (en termes d'organisation de la gestion des procédures), encourager (dans la surveillance de l'instance) et contrôler le recours à cette voie amiable propre à sauvegarder le lien social entre des parties en situation de s'affronter.

Ainsi doit-on considérer sans paradoxe que dans une perspective large de prévention de la délinquance, il importe aussi que la ventilation des moyens (humains et matériels) alloués à la juridiction entre les actions pénales et civiles soit suffisamment équilibrée pour permettre à celles-ci d'être conduites et mises en œuvre dans des conditions satisfaisantes.

Ainsi, peut-on soutenir, sans même s'arrêter aux sérieux déséquilibres qu'il a provoqués dans la gestion des activités des tribunaux comme à l'image déformée qu'il a donnée aux justiciables des finalités et priorités de l'institution judiciaire, que le sacrifice de l'action civile au profit de l'action pénale auquel nous a tendanciellement accoutumés la politique de répartition des ressources de notre ministère au cours des dix ou quinze dernières années est à bien courte vue.

DECEMBRE 2012