



Conférence de consensus de prévention de la récidive

Contribution de :

Association nationale des juges de l'application des peines

décembre 2012

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



Contribution de l' ANJAP aux travaux du comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive

14 novembre 2012

Le thème de la prévention de la récidive des personnes majeures qu'il vous est donné d'examiner est particulièrement vaste. Le juge de l'application des peines étant chargé de suivre les personnes condamnées, notre analyse ne portera que sur les mesures prises après jugement.

Il convient également d'écartier de notre contribution les condamnations pour crimes à de longues peines d'emprisonnement. Il s'agit là d'un thème qui mérite une étude approfondie. La question de l'accompagnement et du suivi des personnes libérées après une longue incarcération appelle des réponses particulières. Deux recommandations cependant :

- Il apparaît indispensable de substituer au concept de dangerosité impossible à définir, des outils fondés sur l'évaluation du risque de récidive, de la vulnérabilité psychique, sociale, affective du condamné et de ses difficultés de réinsertion,
- l'abrogation de la rétention et de la surveillance de sûreté qui heurtent notre conception du droit en ajoutant une peine après la peine.

Pour le reste, nous voulons seulement recommander qu'un travail spécifique soit entrepris. Il s'agira d'analyser en tout premier lieu l'efficacité des dispositions législatives votées ces dernières années : suivi socio-judiciaire, surveillance judiciaire, placement sous surveillance électronique mobile.

Nous avons volontairement voulu porter notre réflexion sur le suivi des personnes ayant commis des délits de gravité moyenne: ce qu'il est convenu d'appeler la petite et moyenne délinquance. Compte tenu de la mission spécifique dévolue par la loi au juge de l'application des peines de mieux prévenir la récidive, les personnes que nous sommes conduit à suivre ont le plus souvent déjà été condamnées à plusieurs reprises. Leurs actes s'inscrivent dans un parcours de délinquance plus ou moins affirmé et diversifié.

Au-delà des adaptations législatives et réglementaires toujours nécessaires dans une matière devenue au fil des réformes particulièrement complexe et en mal de cohérence, il nous paraît important de fixer des principes de prise en charge qui sont pour nous déterminant dans la qualité du suivi et la prévention de nouveau délit.

Trois principes nous paraissent essentiels à toute politique efficace de lutte contre la récidive:

- une économie de moyens
- l'individualisation du suivi
- l'adhésion du condamné

1° la question des moyens : la probation, un outil délaissé

Les politiques pénitentiaires développées ces dernières années ont été fondées sur un recours accru à l'incarcération sous toutes ses formes. Elles ont conduit à un renforcement des moyens financiers alloués à l'administration pénitentiaire dans l'unique but d'accroître le parc pénitentiaire¹. Les crédits alloués au milieu ouvert sont restés très limités et n'ont pas permis d'accompagner la croissance des peines de mise à l'épreuve et des mesures d'aménagement de peine.

¹ La répartition des moyens budgétaires par la DAP s'effectue essentiellement sur la base des critères liés aux établissements pénitentiaires. Ce biais et le manque de visibilité sont liés au faible poids des dépenses des SPIP dans les dépenses de l'administration pénitentiaire (moins de 10% du budget du programme 107 en 2010) alors que la population prise en charge en milieu ouvert représente 75% de la population placée sous mains de justice au 1er janvier 2011 – Rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation – juillet 2011

L'augmentation des peines de sursis avec mise à l'épreuve ne traduit pas une inflexion du recours à la peine d'emprisonnement ferme. Elle ne s'explique que par le mécanisme dit « des peines planchers » qui oblige les juridictions répressives à prononcer des quantum de peines qui ne peuvent être modulées que par un sursis avec mise à l'épreuve prononcé pour une partie de la peine. Ainsi le Tribunal correctionnel peut actuellement condamner un auteur de vol en réunion commis en état de récidive légale à trois ans d'emprisonnement dont 30 mois avec sursis et mise à l'épreuve alors qu'il aurait été condamné à 6 mois d'emprisonnement avant la loi du 10 août 2007².

De même l'accroissement des aménagements de peine est avant tout recherché pour pallier à la surpopulation pénale. On peut d'ailleurs constater que seul le placement sous surveillance électronique se développe réellement faute de création de places de semi-liberté et de placement extérieur.

Il est indispensable d'engager un changement majeur afin de **donner la priorité à la probation**. L'étude d'impact conduite préalablement au vote de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 avait estimé nécessaire la création de 100 postes de juges de l'application des peines et 1000 postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, les effectifs ont peu progressé³. En matière de prévention de la récidive, c'est l'accompagnement en milieu ouvert qui est fondamental. Qu'il s'agisse d'éviter à un délinquant le nouveau délit qui le conduira pour la première fois en prison ou d'aider une personne à se réinsérer après un temps d'incarcération, la société a tout intérêt à intervenir au plus vite et au plus près des difficultés rencontrées par le délinquant. Même si le travail accompli par les conseillers d'insertion et de probation en milieu carcéral est important, il est assez illusoire pour les courtes et moyennes peines d'espérer un changement suffisamment profond capable à lui seul d'éviter une récidive. Le coup d'arrêt, que peut constituer l'incarcération, est le plus souvent inefficace s'il n'est pas suivi à la libération d'une prise en charge éducative immédiate.

Sauf en matière de libération conditionnelle, l'expérience montre qu'un sortant de prison ne rencontre pour la première fois son conseiller d'insertion que plusieurs mois après sa libération. Si l'obligation pour le SPIP de convoquer dans le mois de la sortie de détention depuis le 1er janvier 2012 constitue un progrès indéniable de nature à favoriser la continuité de la prise en charge, elle se heurte à des difficultés matérielles importantes. La reprise rapide d'un suivi interrompu par une incarcération est possible. En revanche la prise en charge réelle d'une personne dans le cadre d'une nouvelle condamnation se heurte à l'engorgement de la machine judiciaire. En cas de prononcé d'une peine mixte avec mandat de dépôt, il est hélas très fréquent que le condamné termine la partie ferme de la peine sans que le jugement de condamnation et les pièces judiciaires aient été transmises au juge de l'application des peines et au SPIP. Il est dès lors illusoire d'imaginer la mise en place d'un suivi rapide.

Tout modèle efficace de prévention de la récidive passe par un renforcement conséquent des moyens financiers alloués au milieu ouvert. L'annonce de la création de 6000 places de prison supplémentaires ne peut qu'inquiéter. Il est financièrement impossible de créer des places de prison, et dans le même temps, de se donner les moyens d'une autre politique pénale fondée sur un système renforcé de probation. La création d'une direction autonome de la probation, ou à minima, la création d'un emploi de directeur adjoint de l'administration pénitentiaire chargé de la probation serait de nature à créer cette dynamique.

Il est tout aussi essentiel de **développer une culture de l'évaluation**. Notre pays connaît un retard considérable en matière d'évaluation des dispositifs de prise en charge des délinquants. Cette question n'est jamais prise en compte au moment de l'élaboration de nouveaux outils et n'est posée que de façon parcellaire au coup par coup en fonction des sollicitations des décideurs. Ainsi la peine de suivi socio-judiciaire instituée en 1998 par le législateur n'a donné lieu à aucune étude permettant de connaître son impact en terme de réinsertion et de prévention de la récidive⁴. Certes des études ponctuelles ont pu être menées par le ministère de la justice. Elles sont cependant conduites au coup par coups sans que leurs résultats soient réellement exploités. Elles n'ont porté que sur les sorties de prison⁵. Elles ne permettent

2 Le dernier numéro d'octobre 2012 d'Infostat du ministère de la justice évalue à 4000 années d'emprisonnement supplémentaires l'effet de la loi du 10 août 2007 sur les trois dernières années

3 Entre 2006 et 2010, l'effectif total des SPIP a crû de 38% selon le rapport précité de l'IGF et de l'IGSJ. Il s'agissait pour l'essentiel d'accompagner l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires et le développement du placement sous surveillance électronique.

4 Le rapport parlementaire d'Étienne Blanc du 29 février 2012 sur le suivi des auteurs d'infractions à caractère sexuel recommande la création d'un centre public de recherche fondamentale et appliquée spécialisée dans les violences sexuelles ainsi que des études précises sur la récidive en ce domaine.

5 Soulignons l'important travail conduit sous la direction d'Annie KENSEY depuis plusieurs années qui a permis de mesurer l'impact des aménagements de peine sur la récidive des sortants de prison. *Qui ne récidive pas ? – les sorties de délinquance* sous la direction de Marwan Mohammed – La découverte 2012.

pas d'apprécier la pertinence des modes de prise en charge. Aucune étude n'a été menée pour savoir si la mise en œuvre d'un programme de prévention de la récidive avait un impact plus important sur la réinsertion d'un condamné qu'une prise en charge classique. Il est essentiel dans ce domaine de s'inspirer de ce qui existe en matière de santé publique.

Deux types d'évaluation doivent être mises en œuvre systématiquement : l'évaluation du dispositif lui-même à échéance régulière, et surtout, l'évaluation des personnes qui sont incluses dans le dispositif sur la base d'une grille d'évaluation conçue dès l'origine à partir d'items pertinents. Le condamné serait alors évalué en début et en fin de prise en charge afin de mesurer scientifiquement la pertinence des outils utilisés. Actuellement, la fin de prise en charge d'un probationnaire donne lieu à la rédaction d'un rapport de fin de mesure adressé à l'autorité judiciaire. Il suffirait d'ajouter à ce rapport une grille statistique permettant de mesurer les évolutions du probationnaire. Il convient en ce domaine de s'inspirer des travaux conduits par les anglo-saxons (université de Cambridge notamment). A cette fin, un pôle de recherche intégré et pluridisciplinaire chargé d'évaluer en permanence et de façon dynamique les politiques publiques mises en œuvre devrait être institué au sein de la direction de la probation.

2° l'individualisation de la peine: un principe mal mené

Il convient en premier lieu d'insister sur la nécessaire réforme de notre droit pénal afin de **supprimer tous les mécanismes automatiques de peine**. L'office du juge est d'appliquer la loi pénale aux situations particulières. En rendant automatique certaines sanctions, le législateur, sous prétexte d'efficacité jamais démontrée, empêche toute adaptation à un comportement donné.

Il faut notamment revenir :

- sur les peines planchers
- la révocation de plein droit du sursis simple
- sur les périodes de sûreté automatique
- sur l'annulation du permis de conduire de plein droit
- sur l'impossibilité de dispense de B2 pour certaines condamnations
- sur la distinction récidiviste / non récidiviste en matière post sentencielle

Dans le même esprit, il nous apparaît essentiel de revenir au principe de l'opportunité des poursuites largement abandonné ces dernières années au profit d'un principe dit « de tolérance zéro ». Le Procureur de la République doit pouvoir apprécier en toute indépendance au cas par cas la réponse pénale qu'il estime nécessaire à la défense de l'intérêt social. La situation actuelle a conduit à asphyxier les juridictions pénales qui ne sont plus en mesure de juger dans un délai raisonnable.

En second lieu, il faut appeler à un **changement dans les pratiques judiciaires**. Le tribunal correctionnel est trop souvent appelé à prononcer une peine sans disposer d'éléments de personnalité en dehors des antécédents judiciaires et des éléments apportés par le défenseur du prévenu. Les rares enquêtes de personnalité réalisées avant l'audience portent exclusivement sur la situation personnelle et professionnelle sans apporter aucun éclairage sur le parcours de délinquance. En outre, elles préconisent le plus souvent un suivi éducatif sans suggérer des modalités de prise en charge. Elle ne portent pas sur les victimes, élément essentiel pour les violences intra familiales.

Trop souvent encore la peine prononcée n'est pas expliquée au condamné. Alors que les Cours d'assises ont désormais l'obligation de motiver leur décision, il est pour le moins étonnant que le tribunal correctionnel soit dispensé de toute explication orale du sens qu'il entend donner à la peine qu'il vient de prononcer. La plupart des jugements n'étant pas motivés, le juge de l'application des peines et le SPIP sont bien en peine de comprendre les attentes de la juridiction de jugement. Il faut faire en sorte que **le prononcé du jugement constitue le premier temps de la probation** et que le condamné ait une compréhension claire de la peine qui a été prononcée à son encontre. C'est sur cette base qu'un travail individualisé pourra être entrepris efficacement. La légitimité de l'intervention du SPIP repose exclusivement sur le mandat judiciaire qui découle de la condamnation pénale et dont le juge de l'application des peines est le garant.

Chaque condamné est inscrit dans des problématiques personnelles relativement complexes. Il est dès lors nécessaire en début de suivi de poser une analyse au cas par cas afin de déterminer les modalités de prise en charge les mieux adaptées. Au-delà des méthodes d'évaluation qui peuvent être déployées, la connaissance la plus précise possible du parcours du délinquant est primordiale. Or les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation disposent le plus souvent d'informations parcellaires sur les circonstances du passage à l'acte, les antécédents judiciaires, le profil psychiatrique et psychologique du

probationnaire, son parcours de vie. Trop souvent le suivi commence avec des informations limitées voire inexistantes. Il est illusoire d'exiger cette évaluation si le service de probation ne dispose pas d'un dossier judiciaire exhaustif : casier judiciaire, pièces essentielles de la procédure permettant de comprendre le déroulement des faits, expertises, audition du condamné et de la victime et enquête sociale rapide.

Au regard des moyens existants, il semble raisonnable d'envisager la transmission dématérialisée des procédures par une interconnection des applications informatiques existantes Cassiopée et Appi. Les greffes correctionnels et les services d'exécution des peines ne disposent pas des moyens humains pour assurer un traitement en temps réel des procédures. Nous sommes par ailleurs toujours dans l'attente de la création du répertoire des données personnelles qui devait regrouper l'ensemble des expertises psychiatriques et psychologiques qui ont été réalisées dans le cadre de procédures judiciaires antérieures.

Ensuite, la logique de programme est peu développée en France. Il est préféré une logique de suivi individuel par un professionnel en dehors de tout travail collectif et sans s'appuyer sur un référentiel national quant aux modes de prise en charge à la différence de ce qui peut exister au Canada par exemple.⁶

L'expérience des PPR semble démontrer ⁷, d'une part, un réel intérêt pour des conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation à faire évoluer leur méthode de prise en charge, et d'autre part, la possibilité d'offrir à un condamné une pluralité de modes de prise en charge se traduisant par une meilleure adhésion à la mesure. Il apparaît ainsi que la reprise d'un suivi individualisé après plusieurs séances de groupe a lieu avec une adhésion forte du probationnaire qui comprend mieux le sens des obligations qui lui sont imposées par la justice. De manière générale, les modes de suivi doivent être fondés sur la pluridisciplinarité et une approche systémique. Il est nécessaire de constituer des équipes pluridisciplinaires au sein des SPIP constituées de conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, d'assistantes sociales, de psychologues et de surveillants. Dans ce cadre rénové, le juge de l'application des peines doit poursuivre une mission de coordination des interventions. Il est le garant de la bonne exécution de la mesure judiciaire et doit s'assurer tout au long de la mesure de son effectivité.

3° l'adhésion du condamné à ce suivi

L'idée qu'il soit nécessaire de rechercher l'adhésion du condamné apparaît au premier abord singulière dans le cadre d'une sanction pénale qui, par sa nature même, s'impose au condamné. Une peine d'emprisonnement s'exécute sans l'assentiment du condamné. Il suffit pour cela que la police interpelle le délinquant et que l'administration pénitentiaire en assure la garde. Une peine d'amende s'exécute sans l'assentiment du condamné. En cas de défaut de paiement, le Trésor public en assurera le recouvrement forcé. Une peine de probation ne peut être efficace sans l'assentiment du condamné.

Il s'agit en premier lieu de rechercher l'adhésion du condamné à un cadre juridique structurant : répondre aux convocations, signaler ses changements d'adresse, justifier du respect des obligations particulières. Mais le seul respect de ce cadre n'induit aucune évolution dans le comportement du délinquant. Pour qu'une mesure de probation soit utile, encore faut-il que le condamné y trouve un intérêt et en perçoive la pertinence. **Ce qui semble déterminant dans la capacité du condamné à ne pas récidiver, c'est la stratégie individuelle qu'il est en mesure de mettre en place pour initier un changement de vie.** C'est donc en ce sens que la prise en charge socio-éducative doit être conduite. Ce travail est particulièrement difficile. Il s'agit d'éviter deux écueils : insister trop fortement sur le respect du cadre en occultant totalement la dimension sociale du sujet ou au contraire, accomplir un travail social en dehors de toute référence au cadre judiciaire. Il faut donc à la fois poser l'interdit judiciaire tout en structurant l'intervention autour des difficultés d'insertion rencontrées par le condamné afin de lui permettre d'en prendre conscience et d'agir pour y faire face. Une étude canadienne⁸ portant sur des délinquants sexuels semble démontrer que ce qui caractérise les non récidivistes, ce n'est pas leur rapport au traitement, mais leur capacité à définir une stratégie individuelle évitant un nouveau passage à l'acte. Dans ce même esprit le programme Parcours déjà cité comporte un module consacré uniquement à la motivation au changement. Enfin les travaux du professeur de criminologie Fergus Mc Neil vont également en ce sens en soulignant que le condamné est l'acteur du changement : « cela signifie travailler avec les mis à l'épreuve, et non sur eux »⁹

6 Programme Parcours mis en œuvre par le service correctionnel québécois depuis 2007.

7 Nous n'avons pas eu accès à l'évaluation qui aurait été conduite par l'administration pénitentiaire

8 Cesse-t-on d'agresser sexuellement à cause du traitement ou de stratégies de compensation? Approche qualitative et typologie – Catherine ROSSI, Maurice CUSSON et Jean Proulx – Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique – numéro octobre - décembre 2009.

9 Probation et sortie de délinquance : qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui est équitable? Fergus McNeil - les sorties de délinquance sous la direction de Marwan Mohammed – La découverte 2012.

Le Conseil d'administration