



Conférence de consensus sur la prévention de la récidive

Les sanctions dans la communauté

par Ludovic Fossey

Le système pénal français est construit en référence à l'emprisonnement. La suppression des châtiments corporels à la Révolution française, la suppression de la peine de relégation et de transportation en 1938 et de l'abolition de la peine de mort en 1981 ont donné à la privation de liberté le statut de peine de référence. Tout crime et délit est en premier lieu puni d'une peine d'emprisonnement. Les autres peines prévues par le code pénal ont une place accessoire. Il suffit pour s'en convaincre de prendre connaissance des peines prononcées à titre de peine principale en 2011¹. Les Cours d'assises et les tribunaux correctionnels ont prononcé 603 994 peines dont 288 152 peines de réclusion ou d'emprisonnement, 220 839 peines d'amende, 23 894 peines de jours-amende, 15 658 peines de travail d'intérêt général et 14 746 suspensions de permis de conduire. S'il était possible de ventiler ces peines par nature d'infraction, on se rendrait vraisemblablement compte que la peine d'emprisonnement est largement majoritaire pour certains types d'infractions: trafic de stupéfiants, violences et vols, et que la peine d'amende est plus largement utilisée en matière de circulation routière.

Fort heureusement le législateur a introduit des éléments modérateurs de personnalisation des peines en introduisant le sursis simple en 1885 et le sursis avec mise à l'épreuve à compter de 1958. Il a également posé pour principe que la peine d'emprisonnement ferme ne doit intervenir qu'en dernier recours lorsqu'aucune autre solution ne paraît adaptée.

Si une politique visant à réduire la surpopulation pénale a bien été mise en œuvre à compter de 1945, elle a davantage porté sur l'aménagement de la peine, notamment la libération conditionnelle, que sur le prononcé de peines alternatives à l'incarcération.

Ce mouvement d'essence humaniste issu des mouvements politiques de la troisième République puis de la Résistance s'est fortement estompé à compter du début des années 1980 où il apparaît que la politique de lutte contre le terrorisme a servi de marchepied à une politique ultra sécuritaire² marquée notamment par la création de la période de sûreté en 1978, l'instauration d'une peine de 30 ans de réclusion criminelle en 1994, l'extension du champ de la récidive par de multiples lois, la mise en place du mécanisme dit «des peines planchers» en 2005, et la suppression du décret de grâces collectives du 14 juillet.

¹Les chiffres clés de la justice 2012 – statistiques du casier judiciaire national

²Voir sur ce point les développements consacrés par Mireille Delmas Marty dans son ouvrage « libertés et sûreté dans un monde dangereux »- Seuil

Ces changements législatifs ont été accompagnés d'une politique de poursuite systématique dite de «tolérance zéro» à compter de 2002 qui s'est traduite par une inflation sans précédent du contentieux des juridictions correctionnelles. De 397 644 jugements en 2000, on est passé à 592 087 en 2011.

Ces choix de politique pénale ont conduit à l'impasse que nous savons: des peines d'emprisonnement toujours plus nombreuses et plus longues, impossibles à exécuter dans un parc pénitentiaire toujours trop exigu, sans que la sécurité de nos concitoyens soit fondamentalement mieux assurée. L'incarcération des délinquants, au-delà de leur neutralisation temporaire, ne constitue pas une sanction qui marque une fin de délinquance. La dernière étude d'Annie KENSEY fait au contraire état d'un taux de réitération moyen de 59% et de retour en prison dans les 5 ans de 46%.³

Si le recours à l'emprisonnement pour protéger la société est justifié pour les délits les plus graves, c'est-à-dire ceux qui portent atteinte directement aux personnes, il semble nécessaire de s'interroger sur le prononcé d'une telle sanction pour la protection d'intérêts moindres. Sans que nous disposions d'une étude précise, il est permis de penser que la masse des courtes peines d'emprisonnement sans incarcération immédiate correspond à ce type de contentieux. Il est illusoire pour des durées d'incarcération inférieures à 6 mois⁴ d'imaginer une prise en charge adaptée du délinquant et une évolution positive. Dans le meilleur des cas, son exécution constituera un électrochoc salutaire – ce qui est assez rare- dans le pire, elle sera le facteur d'une récidive plus grave en confortant le délinquant dans son statut. Dans tous les cas, elle produira un effet de marginalisation au moment de la libération.

Ce constat doit nous conduire à rechercher des solutions alternatives. C'est sur cette base qu'il est nécessaire de refonder notre système pénal en développant les sanctions dans la communauté. Le Conseil de l'Europe dans sa recommandation R (92)-16 du 19 octobre 1992 définit en son annexe cette notion comme toute sanction et mesure qui maintient le délinquant dans la communauté, qui implique une certaine restriction de sa liberté par l'imposition de conditions et/ou d'obligations, et qui est mise à exécution par des organismes prévus par les dispositions légales en vigueur.

Le conseil préconise la mise en œuvre de réformes destinées à intensifier le recours à ces sanctions et mesures : dans cette perspective, il précise qu'un éventail de mesures suffisamment large et varié soit prévu ; il estime également que pour certaines infractions, la peine encourue doit être, en lieu et place de l'emprisonnement, une sanction ou mesure appliquée dans la communauté. Il fait état de la nécessité de revoir les dispositions législatives qui empêchent l'utilisation des sanctions et mesures appliquées dans la communauté pour les délinquants récidivistes ou ayant commis une infraction grave.

En France, plusieurs peines ou mesures répondent déjà à la définition du Conseil de l'Europe : sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général, libération conditionnelle. Les mesures de suivi socio-judiciaire et de surveillance judiciaire sont d'une nature différente. Elles visent avant tout à organiser autour du condamné une surveillance et à lui imposer des contraintes fortes, qui peuvent aller jusqu'à la surveillance électronique mobile ou l'obligation de suivre un traitement limitateur de libido. Elles ne recherchent pas l'adhésion du condamné et son inscription dans un parcours de réinsertion. Elles ont pour finalité de contenir un risque de récidive qui apparaît élevé. Elles s'apparentent à des mesures de sureté même si elles n'en suivent pas le régime juridique.

³Annie KENSEY – Qui ne récidive pas ? Ouvrage collectif sous la direction de Marwan MOHAMMED – les sorties de délinquance – La Découverte 2012.

⁴L'étude d'impact de la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines indiquait que la durée moyenne des 85600 peines en attente d'exécution fin juin 2011 était de 4,7 mois.

Les sanctions dans la communauté obéissent à une conception différente de la peine. Il s'agit de contraindre le condamné à un changement de mode de vie et de valeurs afin qu'il adopte un comportement qui ne porte plus atteinte à l'ordre social. Les récents travaux de Sarah DINDO sur le sursis avec mise à l'épreuve⁵ démontrent que la France, et les services de probation, ont acquis un réel savoir-faire en la matière⁶. Il convient d'aller plus loin pour asseoir la crédibilité des sanctions pénales dans la communauté.

Plusieurs axes doivent être étudiés:

- une réforme de structure portant création d'une direction autonome de la probation
- la création d'une peine autonome de probation
- une culture de l'évaluation des probationnaires et des méthodes de travail
- une clarification de la relation juge de l'application des peines et du service de probation
- une refonte de la libération conditionnelle
- la création d'un système centralisé d'exécution des peines

1° la création d'une direction autonome de la probation

L'administration pénitentiaire a institué en 1999 les services pénitentiaires d'insertion et de probation en lieu et place, d'une part, des comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) chargés de suivre les probationnaires en milieu libre, et d'autre part, les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires prenant en charge les personnes incarcérées. Il s'agissait de réunir au sein d'un même service à vocation départementale l'ensemble des agents de probation. Ce choix avait été motivé par la nécessité de garantir une meilleure articulation entre le milieu fermé et le milieu ouvert. Il avait été imaginé qu'un condamné puisse être suivi par le même conseiller d'insertion et de probation pendant et après son incarcération. A l'exception de quelques services de petite taille, une telle organisation n'a jamais pu être mise en œuvre et tous les services de probation ont été constitués en antennes, une par établissement pénitentiaire, et une pour le milieu ouvert, recréant de fait la distinction antérieure entre CPAL et service d'insertion. Cette réforme administrative a avant tout permis d'asseoir une nouvelle autorité: le directeur du service d'insertion et de probation. Sous l'ancien système, les agents de probation des CPAL étaient placés sous la tutelle du juge de l'application des peines et ceux des établissements pénitentiaires sous l'autorité des chefs d'établissement. Désormais un directeur départemental a autorité sur l'ensemble des équipes travaillant en milieu ouvert et en milieu fermé.

Si cette nouvelle organisation départementale a incontestablement donné une plus grande lisibilité à l'action de ce service notamment dans le développement de partenariats institutionnels, elle ne s'est pas accompagnée d'une réforme suffisante aux échelons régional et national de l'administration pénitentiaire. Dans le schéma actuel, la probation demeure le parent pauvre. L'essentiel des moyens mis en œuvre sont alloués à la gestion des établissements pénitentiaires. Il pourrait difficilement en être autrement compte tenu des masses en présence⁷ et du contexte actuel de surpopulation pénale qui oblige à une attention de tous les instants afin d'éviter une explosion carcérale.

La création d'une direction autonome de la probation constituerait un signal politique fort en terme de politique pénale et contribuerait à asseoir progressivement la peine de probation comme peine de

⁵Le sursis avec mise à l'épreuve: la peine méconnue, une analyse des pratiques de probation en France Mai 2011

⁶Relire également l'étude de Antoinette CHAUVENET et Françoise ORLIC: «sens de la peine et contraintes en milieu ouvert et en prison» Déviance et société 2002/4 fondée sur l'analyse de 550 dossiers de milieu ouvert.

⁷Nous n'avons pu obtenir la répartition du budget entre le milieu ouvert et le milieu fermé mais les chiffres relatifs aux personnels démontrent la part prépondérante des établissements pénitentiaires : 26094 personnels de surveillance / 4080 personnels SPIP au 1er janvier 2012.

référence. Elle offrirait une grande lisibilité administrative par l'organisation d'échelons déconcentrés propres au niveau régional et départemental.

Cette direction aurait compétence en matière d'organisation et de définition des politiques publiques d'insertion. Outre la tutelle des personnels des services de probation, elle devrait veiller à la mise en place de protocoles et de programmes de prise en charge des personnes placées sous main de justice. Elle serait également compétente pour développer des outils d'évaluation.

Il ne s'agit que d'une ébauche de ce qui peut être envisagé. Une évaluation plus fine est nécessaire pour définir précisément le périmètre de cette direction et sa place dans l'organisation centrale du ministère de la justice. Nous nous attachons en premier lieu au symbole que constituerait la mise en place d'une telle direction de la probation. De nombreux pays européens ont adopté ce système. En Grande Bretagne, on distingue le «national offender management» service chargé des prisons et le «national probation service». En Finlande, il existe au sein du ministère de la justice une direction nationale de l'administration pénitentiaire pour les personnes incarcérées et une direction nationale du suivi pénitentiaire pour les peines alternatives. En Belgique, la direction générale des établissements pénitentiaires et la direction générale des maisons de justice.

2° la création d'une peine autonome de probation

Vouloir instaurer une nouvelle peine de probation en droit français peut surprendre. Certains feront valoir que le sursis avec mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général et la libération conditionnelle constituent déjà des sanctions dans la communauté au sens du Conseil de l'Europe et qu'il n'est pas nécessaire de réformer notre droit sur ce point.

Il s'agit d'instituer une sanction pénale qui ne soit pas fondée en référence à l'emprisonnement. Le sursis avec mise à l'épreuve est avant tout une peine d'emprisonnement assortie du sursis. La libération conditionnelle découle nécessairement du prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme dont une partie ne sera pas exécutée en milieu carcéral. La peine de probation est d'une autre nature. Elle constitue en matière délictuelle une sanction autonome.

Dans ce nouveau cadre, le tribunal correctionnel n'est pas amené, à la différence du sursis avec mise à l'épreuve, à se prononcer sur des obligations particulières. De nombreuses critiques ont en effet dénoncé le cadre trop rigide de la mise à l'épreuve qui se construit exclusivement autour des obligations particulières. Certes le juge de l'application des peines peut modifier ces obligations. C'est rarement le cas; le suivi initié par le service de probation consiste dans la majorité des cas à s'assurer du respect des obligations. La peine de probation obéit à une logique différente. Elle commence nécessairement par un temps d'évaluation par le service de probation qui vise à définir les besoins de la personne suivie, ses ressources et ses difficultés en prenant en compte son parcours pénal, son environnement social et professionnel et sa capacité au changement. C'est sur la base de ce bilan que le juge de l'application des peines est amené à fixer des obligations qui ne sont que des axes de travail et ne constituent en aucune manière la finalité de la mesure de probation.

La sanction du non-respect de la peine de probation peut obéir à deux logiques. Soit le tribunal correctionnel fixe la peine encourue en référence au délit principal poursuivi. Il appartient ensuite au juge de l'application des peines de mettre à exécution tout ou partie de cette peine en cas de manquement du probationnaire. Soit le condamné comparaît à nouveau devant le tribunal correctionnel pour répondre des manquements. Le Tribunal correctionnel conserve alors une totale liberté dans la sanction à y apporter qui peut ne pas être une peine d'emprisonnement. Cette dernière solution répond parfaitement au souhait de construire un système de probation sans référence implicite à une peine d'emprisonnement. Néanmoins son efficacité suppose une grande réactivité du tribunal correctionnel. Dans les faits, c'est le juge de l'application des peines qui est le

mieux à même de répondre rapidement à un incident de probation. En outre, il entretient des liens permanents avec le service de probation dont il est l'interlocuteur privilégié. Dans un souci d'efficacité, il apparaît dès lors souhaitable de retenir un système où la sanction est définie à priori par le Tribunal correctionnel et mise en œuvre, en tant que de besoin, par la juridiction spécialisée de l'application des peines. La peine de probation n'étant pas constitutive d'un sursis, la commission d'une nouvelle infraction, n'entraîne pas la mise à exécution de cette peine d'emprisonnement.

Cette nouvelle peine de probation ne vient pas se substituer à la peine de sursis avec mise à l'épreuve. Elle constitue une réponse pénale supplémentaire offerte aux juridictions répressives pour apporter la réponse pénale la plus efficace. On peut faire état en ce sens du système correctionnel canadien qui connaît de deux mesures proches: l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis et l'ordonnance de probation avec surveillance⁸. L'ordonnance d'emprisonnement avec sursis est prononcée pour les condamnés pour lesquels la notion de contrôle social est prépondérante. Le rôle du service de probation va être de s'assurer du respect des obligations et de demander au condamné de rendre des comptes. La peine de probation est davantage orientée vers la réinsertion. Elle vise à accompagner le condamné. Le conseiller d'insertion vient en appui des efforts accomplis par ce dernier et le soutient dans ses actions.

Il va de soi que pour choisir la sanction la plus adaptée à la personnalité du délinquant et à son risque de récidive, le tribunal doit pouvoir s'appuyer sur une évaluation de qualité. Les enquêtes sociales rapides telles qu'elles sont conduites actuellement en France répondent très imparfaitement à cette préoccupation. Leur principale critique tient aux conditions d'urgence dans lesquelles elles sont menées, notamment dans le cadre des procédures de comparution immédiate, ce qui interdit toute vérification de la situation du prévenu et toute évaluation pluridisciplinaire. Cette difficulté est d'autant plus grande que la comparution immédiate apparaît, depuis la fin des années 90, comme le mode de poursuite privilégié des infractions en état de récidive légale - son recours entraînant, depuis 1995, un taux de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme d'environ 70 %. (source : Direction des affaires criminelles et des grâces, octobre 2012).

3° une culture de l'évaluation des probationnaires et des méthodes de travail

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 termes de réinsertion et de prévention de la récidive⁹. Certes des études ponctuelles ont pu être menées par le ministère de la justice. Elles sont cependant conduites au coup par coup sans que leurs résultats soient réellement exploités. Elles n'ont porté que sur les sorties de prison¹⁰. Elles ne permettent 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

⁸Les services de probation au Québec – Pierre Lalande – publié dans *Transnational Criminology Manual* – Martine HERZOG-EVANS – novembre 2010

⁹Le 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.

¹⁰Soulignons 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 ?* – déjà cité

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'adjoindre à ce rapport une grille statistique permettant de mesurer les évolutions du probationnaire. 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.

De la même manière, les incidents graves survenant au cours des mesures, d'aménagement de peine ou de probation, ne donnent lieu à aucun traitement centralisé. Ils ne sont traités qu'au cas par cas en fonction de leur retentissement médiatique et uniquement dans la recherche d'une éventuelle responsabilité administrative ou pénale. Il serait souhaitable que tout incident soit répertorié et analysé afin de dégager des préconisations et d'établir des recommandations. Le ministère de la justice pourrait s'inspirer des méthodes utilisées dans le domaine de l'aviation civile et dans la gestion des crises sanitaires. Le retour d'expérience doit constituer une clef d'amélioration permanente des dispositifs de prise en charge.¹¹

4° une clarification de la relation entre le juge de l'application des peines et le service de probation

Il existe à notre connaissance peu de systèmes judiciaires en Europe avec un magistrat spécialisé dans le suivi des condamnés. En Allemagne, le juge de l'exécution des peines statue sur les demandes de libération conditionnelle et sur les recours formés contre les décisions des administrations pénitentiaires des landers. En Espagne, il n'intervient que pour assurer l'individualisation des condamnés incarcérés. En Italie, ses fonctions semblent particulièrement limitées. La France s'est-elle dotée d'un magistrat chargé de l'application des peines à l'occasion de la refonte du code de procédure pénale en 1958: il est chargé de suivre les personnes placées sous le nouveau régime du sursis avec mise à l'épreuve et de la libération conditionnelle. Il a également des compétences importantes en matière d'aménagement des peines qu'il n'est pas nécessaire d'approfondir ici.

Son champ d'intervention s'est considérablement étendu au fur et à mesure des réformes législatives qui en ont fait un acteur essentiel du suivi et du contrôle des condamnés. Outre le sursis avec mise à l'épreuve, il est désormais en charge du travail d'intérêt général (1983), des interdictions de séjour (1994), du suivi socio-judiciaire (1998), de la surveillance judiciaire(2005) et de la surveillance de sûreté (2008).

Dans le même temps, les services de probation ont connu d'importantes réformes de structure qui ont fondamentalement changé la nature des rapports entre juge de l'application des peines et agents de probation. En 1958, l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'équipes spécifiques d'éducateurs. Le juge de l'application des peines travaille le plus souvent avec des bénévoles placés directement sous son autorité au sein du comité de probation et d'assistance aux libérés (CPAL).

Au fur et à mesure de la professionnalisation de ses agents de probation, l'administration pénitentiaire va chercher à asseoir son autorité et à contourner le juge de l'application des peines. En

¹¹L'administration pénitentiaire avait confié en 1996 à un universitaire, Nicolas BOURGUOIN, une étude sur le suicide en milieu carcéral qui avait permis d'identifier des phases critiques sur lesquels il convenait d'être particulièrement vigilant. Une étude comparable pourrait être menée sur les condamnés qui ne réintègrent pas après une permission de sortie.

1986, l'administration pénitentiaire crée des postes de directeur de probation qui viennent, sous l'autorité du juge de l'application des peines, encadrer le travail des agents de probation. En 1999, la réforme est totale. La création des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) met fin à la tutelle du juge de l'application des peines.

Entre 1999 et 2004, le juge de l'application des peines se retrouve dans une situation très inconfortable: il ne dirige plus les services chargés du suivi des mesures qui lui sont confiées et il ne dispose d'aucun pouvoir de révocation qui relève du tribunal correctionnel. Il joue le rôle de filtre entre le service de probation et le tribunal correctionnel. La judiciarisation des fonctions en 2004 lui confère une situation nouvelle. Il est désormais le principal interlocuteur du SPIP au sein de la juridiction. Il peut définir une politique de service notamment dans la manière dont il sera répondu aux manquements du probationnaire.

Si ces réformes successives ont conduit à de nouveaux équilibres entre un juge, reconnu dans ses prérogatives juridictionnelles, et un service de probation, autonome sur le plan administratif, elles n'ont pas mis à fin des oppositions sur les politiques de service et sur la manière de prendre en charge les probationnaires. Deux légitimités s'affrontent: celle du juge garant vis-à-vis de la juridiction de la bonne exécution de la décision de justice, celle du conseiller d'insertion, chargé de mettre en œuvre une politique définie nationalement, titulaire de compétences en matière de travail social.

Si le dialogue et l'échange permanent sur le plan local entre les deux institutions offre le plus souvent des solutions aux conflits, il n'en demeure pas moins que les champs d'intervention doivent être clairement définis par la loi après une phase de concertation entre les différents acteurs. Les solutions imposées par le décret du 14 décembre 2011¹² n'ont pas sensiblement modifié les pratiques car l'élaboration de ce texte n'a été précédée d'aucune concertation. Le texte a été écrit par l'administration pénitentiaire pour l'administration pénitentiaire.

Au-delà du cadre institutionnel qui pourra être posé, les modalités de prise en charge proposées par le SPIP s'imposeront naturellement au juge dès lors qu'elles auront été définies après un processus d'évaluation collectif conduit par une équipe pluridisciplinaire. C'est la clarification et la normalisation des modes de prise en charge qui induiront la compétence naturelle du SPIP en matière de suivi. Le juge de l'application des peines ne dispose pas des outils pertinents pour procéder à cette évaluation. Il n'est ni un travailleur social, ni un criminologue, ni un psychologue. La conjugaison de ces savoirs au sein d'équipe pluridisciplinaire devrait permettre d'éviter les situations conflictuelles entre les attentes du juge et les propositions du SPIP.

5° Une refonte de la libération conditionnelle

Il ne nous appartient pas ici de traiter dans sa totalité la question de la libération conditionnelle alors qu'une contribution spécifique a été demandée à Pierre-Victor TOURNIER.

Force est de constater que la réforme institutionnelle de 2001 qui a supprimé l'intervention de l'autorité politique et confié aux juridictions de l'application des peines le contentieux de la libération conditionnelle ne s'est pas accompagnée du renouveau annoncé: 7481 mesures ont été accordées en 2011. Ce chiffre est relativement constant depuis une dizaine d'années alors même que la population pénale n'a cessé de croître.¹³

¹²Codifié aux articles D 575, D576 et D 577 du code de procédure pénale

¹³Il convient tout de même souligner que ce chiffre issu des statistiques pénitentiaires ne prend pas en compte les mesures de libération conditionnelle accordées par les juges de l'application des peines sans qu'il soit procédé à un écrou.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que toutes les études conduites en France et à l'étranger ont conclu à l'intérêt de cette mesure pour réduire le risque de récidive.

La raréfaction de la libération conditionnelle pour les peines de moins de deux ans d'emprisonnement peut s'expliquer par le développement du placement sous surveillance électronique. D'une part, les conditions d'octroi de la libération conditionnelle sont appréciées avec une plus grande sévérité par l'ensemble des acteurs (SPIP, parquet et juge). D'autre part, les conditions de son exécution sont plus sévères. A la différence de la libération conditionnelle, le placement sous surveillance électronique n'entraîne pas une levée de l'écrou. Le condamné continue à exécuter sa peine. En cas d'incident, le retrait de la mesure ne portera que sur le reliquat à exécuter. La libération conditionnelle fait peser sur le condamné un risque bien plus important puisque tout incident peut entraîner, jusqu'au dernier jour, la révocation de la mesure et la mise à exécution de la peine qui restait à exécuter au jour où la mesure a débuté. Le juge dispose en outre de la faculté de prolonger le délai d'épreuve d'une année après le terme de la peine. Pour ces courtes peines, la libération conditionnelle doit être combinée avec les autres mesures que sont la semi-liberté, le placement sous surveillance électronique et le placement extérieur ce que permet sans difficulté la loi pénitentiaire de 2009.

Il en va différemment des longues peines d'emprisonnement pour lesquelles la libération conditionnelle constitue l'aménagement de référence. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 730-2 du code de procédure pénale le 1er janvier 2012, l'octroi d'une telle mesure obéit pour un grand nombre de condamnés à un parcours particulièrement lourd et aléatoire.

La réussite de la libération conditionnelle repose essentiellement sur la capacité du condamné à développer une dynamique personnelle de réinsertion fondée sur un projet qui lui est adapté et réaliste. En conditionnant l'octroi d'une telle mesure à l'avis systématique d'une commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté après examen au centre national d'évaluation, un tel objectif ne peut être atteint. Il est en effet impossible d'examiner la demande d'un condamné dans un délai raisonnable. Plus d'une année s'écoule désormais entre la demande et l'examen au fond. Il est dès lors illusoire d'exiger du condamné qu'il soit en mesure de présenter un projet de qualité. Aucun centre d'hébergement, aucun employeur, y compris dans le champ de la réinsertion sociale, ne peut s'engager sur une période aussi longue. Si cette nouvelle procédure offre l'avantage d'une évaluation très poussée du condamné, de son parcours en détention et de son profil psychologique, elle conduit le tribunal de l'application des peines à accordé une mesure à un moment où elle n'a plus de sens pour le condamné qui a trop attendu. Il faut laisser le soin aux juridictions d'application des peines de définir les mesures d'instruction pertinentes au regard du projet présenté et de la personnalité du condamné et de fixer ensuite les modalités de la mesure elle-même.

En outre le prononcé automatique de période de sûreté pour la plupart des condamnations à 10 ans de réclusion criminelle en application de l'article 132-23 du Code pénal interdit au condamné de préparer utilement son projet de libération conditionnelle par le bénéfice de permissions de sortie. Si le prononcé d'une période de sûreté peut être pertinent pour des condamnés au risque de récidive élevé, son caractère systématique, fondé uniquement sur la nature de l'infraction, remet en cause le principe de l'individualisation des peines.

Enfin, la distinction opérée entre récidivistes et non récidivistes est obsolète. La libération conditionnelle devrait être possible dès l'exécution de la moitié de la peine pour tous les condamnés. Restreindre l'accès à la libération conditionnelle des récidivistes alors qu'elle est de nature à limiter

le risque de récidive est pour le moins étonnant.

6° Améliorer le système d'exécution des peines

La mise à exécution des peines dans un délai rapide participe de la prévention de la récidive. Incarcérer un délinquant plusieurs années après les faits n'a aucun sens. Mettre en œuvre un sursis avec mise à l'épreuve ou un travail d'intérêt général plusieurs mois après son prononcé conduit le plus souvent à un échec de la mesure.

Le système d'exécution des peines est obsolète et ne répond pas aux exigences d'une justice moderne. Il existe dans chaque tribunal de grande instance et dans chaque cour d'appel, un service de l'exécution des peines placé sous l'autorité du procureur de la République. Ce service traite des peines prononcées par la juridiction. Un délinquant qui commet des infractions dans différents lieux va donc à terme relever pour l'exécution des décisions rendues de plusieurs services d'exécution des peines. Pour s'en tenir à la seule région parisienne, il est habituel qu'un casier judiciaire comporte des décisions prononcées par les tribunaux correctionnels de 5 à 8 tribunaux de grande instance. A cela rien d'étonnant puisque dans un rayon de 50 kms autour de Paris, il n'existe pas moins de 10 tribunaux de grande instance. Cette situation est source d'une très grande complexité et conduit à une mise à exécution fractionnée des peines. Chaque parquet va effectuer des actes de recherche sans savoir si de tels actes ont déjà été accomplis par un ressort voisin. En cas de non découverte du condamné, il sera inscrit au fichier des personnes recherchées. Lors de l'interpellation, l'officier de police judiciaire devra prendre attache non seulement avec le parquet du lieu de l'interpellation mais aussi avec les parquets qui ont émis les différentes fiches de recherche afin d'obtenir les extraits de condamnation correspondant. Il n'est pas rare que les inscriptions ne soient pas complètes et que la notification d'une décision de justice ne puisse intervenir à l'occasion d'une mesure de garde à vue ou de rétention faute d'enregistrement en temps utile. Il faudra alors à nouveau faire rechercher le condamné...Une telle situation doit conduire à la mise en place d'un système centralisé d'exécution de peine comportant des fiches d'exécution dématérialisées. Il ne s'agit pas de construire un nouvel outil mais d'étendre les fonctionnalités actuelles de Cassiopée¹⁴. En cas d'arrestation, le procureur du lieu d'arrestation disposera en temps réel d'une vision complète de la situation pénale et pourra agir en conséquence.

Dans son dernier rapport, la mission d'exécution des peines de l'Assemblée Nationale avait préconisé que les décisions de justice soient transmises au casier judiciaire dans les 15 jours de leur prononcé à échéance du 31 décembre 2011. Un an plus tard le délai moyen de transmission au dernier trimestre 2012 est de 4,6 mois et le délai de saisie par les services du casier judiciaire de 1 mois ce qui illustre l'effort qu'il reste à accomplir pour aboutir à des délais efficaces.

Cette lenteur dans la mise en œuvre des décisions judiciaires a une incidence directe sur la préparation des projets d'aménagement de peine. Pour préparer utilement sa réinsertion, tout condamné doit connaître sa date de libération et pouvoir ainsi s'inscrire dans un parcours progressif de permissions de sortie puis d'aménagement de peine. La mise à exécution désordonnée des peines empêche ce processus. Les juges de l'application des peines constatent régulièrement lors de l'examen des demandes d'aménagement de peine que les situations pénales n'ont pas encore été purgées et qu'outre les condamnations figurant sur la fiche pénale, le condamné doit encore subir plusieurs peines. Plus grave, il arrive que la situation pénale change pendant le délibéré remettant en cause le principe même de l'aménagement des peines. Comment dans ces conditions mobiliser des condamnés et des travailleurs sociaux à la préparation d'une libération qui reste aléatoire jusqu'au dernier jour?

¹⁴Cassiopée est la nouvelle chaîne informatique utilisée par les juridictions pénales. Elle est déployée dans la quasi-totalité des tribunaux de grande instance et devrait être étendue aux Cours d'appel dans le courant de l'année 2013

Il apparaît très clairement que la révocation automatique du sursis simple constitue une des sources principales de dysfonctionnement en raison des retards pris dans la transcription des condamnations. Dès lors, la mise à exécution du sursis révoqué, plusieurs mois ou plusieurs années après le prononcé de la peine révoquante fait perdre tout intérêt à une telle mesure. Nous proposons que ce sursis ne soit plus révoqué automatiquement. La révocation ne doit intervenir que par une décision expresse de la juridiction de jugement et faire corps avec la peine révoquante afin d'assurer une exécution simultanée.

Par ailleurs, le système actuel d'exécution des peines n'offre aucun outil de « traçabilité » des décisions de justice. En cas de défaillance à un quelconque stade du processus, le risque est grand que la peine ne soit tout simplement pas ramenée à exécution. Ainsi, Le Procureur de la République ne peut avoir la certitude qu'une peine de sursis avec mise à l'épreuve a bien été transmise au juge de l'application des peines de la même manière que ce dernier n'a pas la garantie que le dossier est bien parvenu au service de probation. Là encore, il est essentiel de développer des applications informatiques qui permettent d'identifier les dysfonctionnements éventuels et d'alerter lorsque les délais d'exécution apparaissent anormalement longs.

Enfin, il apparaît nécessaire d'engager une évaluation du fichier FIJAIS (fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes). Le caractère automatique des inscriptions a conduit à un engorgement du système qui met les services du parquet et les services de police en tension permanente sans que l'efficacité du dispositif en terme de prévention de la récidive n'ait été démontré. Dans un contexte budgétaire restreint, il apparaît pour le moins contestable de maintenir un tel outil, dont l'alimentation et la gestion mobilisent des moyens humains importants, dès lors que son efficacité n'aura pas été clairement vérifiée.

Conclusion

Le développement des sanctions dans la communauté s'imposera nécessairement au regard de la situation de nos prisons et des contraintes budgétaires. Il peut s'agir d'un choix sans enthousiasme faute d'autres solutions. Il faut faire en sorte qu'il s'agisse d'un choix éclairé et compris de nos concitoyens tant ces sanctions - si elles obéissent à des critères de qualité - ont des effets particulièrement bénéfiques pour la collectivité et constituent une réponse adaptée et responsable à un grand nombre d'actes de délinquance.

Le Québec a fait ce choix en 1995 en fermant plusieurs établissements pénitentiaires fédéraux. A la suite du meurtre d'un adolescent commis par un condamné en permission de sortie en 1991, il aurait pu être remis en cause. Un universitaire a été chargé d'y réfléchir. Dans son rapport, M. CORBO décrit clairement la situation:

«La société québécoise n'a pas vraiment d'autre choix que de rechercher la réhabilitation et la réinsertion des personnes contrevenantes; renoncer à cet objectif imposerait de s'engager dans une politique de répression durable des personnes contrevenantes; une telle politique serait économiquement et socialement coûteuse et aboutirait à un cul-de-sac ne laissant d'autre possibilité que de nourrir la répression par une répression sans cesse plus dure (Corbo, 2001, p. 4).¹⁵ » La France est actuellement dans une situation comparable. Par une politique de sécurité fondée sur un recours accru à l'incarcération, elle ne maîtrise plus sa politique pénitentiaire. L'accroissement sans fin du parc pénitentiaire se heurte à des contraintes budgétaires sans pour autant mettre un terme à la surpopulation pénale.

¹⁵Cité notamment dans l'article sur les services de probation au Québec de Pierre LALANDE paru en novembre 2010 dans le recueil *Transnational Criminology Manual* de Martine Herzog-Evans

Si le recours aux sanctions dans la communauté contribue à diminuer globalement le coût de la réponse pénale, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre des différentes recommandations suppose un accroissement conséquent des moyens alloués à la filière de probation. Dès lors qu'un accroissement du budget de la justice apparaît peu réaliste dans la période économique actuelle, deux leviers peuvent être mis également à contribution :

- une diminution des budgets alloués au milieu fermé par un mécanisme de déflation carcérale qui pourrait être fondé tant sur le développement des aménagements de peine que sur la mise en place d'un *numerus clausus* pénitentiaire,
- une modification de notre droit pénal pouvant reposer notamment sur la suppression des peines à caractère automatique et l'interdiction du recours à l'emprisonnement pour certains délits.

Ludovic Fossey
Janvier 2013