



Conférence de consensus sur la prévention de la récidive

1. Quelle est la part des pratiques et de l'organisation dans les politiques pénales mises en œuvre par les parquets ?

Par Virginie Gautron

Maître de conférences en droit pénal et sciences criminelles, Université de Nantes

Laboratoire « Droit et Changement Social », UMR CNRS 6297

virginie.gautron@univ-nantes.fr

Les politiques pénales déclinées localement, bien qu'enserrées dans un cadre légal strict, précisé par diverses circulaires guidant les pratiques des procureurs de la République, n'ont jamais constitué une pure reproduction des priorités portées par le législateur et leur tutelle ministérielle (Bruschi (dir.), 2002 ; Gautron, 2006). Les prescriptions formelles, inévitablement imprécises au regard de la multiplicité des affaires qu'ils ont à connaître, ont toujours été réinterprétées, ajustées aux situations singulières, contingences et particularismes locaux (Gatto, Thoenig, 1993). Dans une logique ascendante, ce sont parfois même des expérimentations locales qui ont précédé la généralisation de nouvelles pratiques (traitement en temps réel, médiation pénale, stages, etc.).

Au fil de la systématisation de la réponse pénale et de la diversification des procédures, **l'autonomie des parquets s'est toutefois considérablement accrue**, d'autant que certaines leur confèrent un statut de « quasi » juges du fond¹. Sans leur accorder une liberté absolue, le législateur a préféré laisser aux procureurs le soin de délimiter l'usage qu'ils entendent faire de ces procédures, dont les champs d'application se recouvrent amplement (Danet, in Cantegreil (dir.), 2010). Depuis lors, **ceux-ci disposent d'une véritable capacité d'action stratégique au stade de l'orientation procédurale des affaires**, les options privilégiées n'étant pas sans incidence sur la nature et la sévérité des sanctions prononcées. Ces marges de manœuvre expliquent l'hétérogénéité territoriale des pratiques d'orientation et de sanction, y compris au sein d'une même cour d'appel. Si l'injonction de réduire drastiquement le taux de classement sans suite fut partout respectée, quoiqu'à des degrés variables, elle s'est réalisée différemment dans chaque juridiction. Outre des variations quantitatives importantes dans l'emploi des différents circuits processuels, certains parquets excluent ou au contraire privilégient tel ou tel mode de traitement pour tel ou tel type d'infractions, pour des primo-délinquants ou à l'inverse des réitérants (Danet (dir.), 2013, à paraître).

Le ministère de la justice, par voie de circulaires, comme les procureurs généraux au niveau régional, s'efforcent d'éviter des distorsions trop importantes. Loin de générer une véritable uniformisation des politiques pénales locales, ces tentatives s'accommodent d'une harmonisation *a minima*. **Des**

¹ Alternatives aux poursuites, composition pénale, ordonnance pénale délictuelle (OPD), comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

particularismes de contexte influent sur les destinées judiciaires des affaires, qu'ils soient matériels, organisationnels, fonctionnels, environnementaux. Ceux-ci tiennent au volume d'affaires poursuivables et aux spécificités des contentieux traités (notamment la part des infractions au code de la route). Des contraintes de gestion pèsent également sur les choix d'orientation : stock d'affaires, nombre d'audiences correctionnelles envisageables au regard des personnels disponibles, délais d'audiencement, nombre de délégués du procureur, etc. Se greffent des facteurs tenant à la configuration juridictionnelle, notamment les positionnements locaux des barreaux et du siège face à la diversification des voies procédurales. Les procédures les plus récentes (composition pénale, CRPC, OPD) exigent en effet une validation ou une homologation par le siège.

Une gestion efficace des flux, qui ne peut se satisfaire de refus trop fréquents, oblige dès lors le parquet à discuter sa politique pénale, pour qu'ils s'accordent sur le champ d'application des procédures et des sanctions (Danet, Grunvald, 2005 ; Bastard, Mouhanna, 2010 ; Milburn, Mouhanna, Perrocheau, 2005). Les résultats de ces arrangements locaux divergent, d'autant que pris individuellement, chaque magistrat, qu'il appartienne au siège ou au parquet, ne prête pas les mêmes vertus et/ou désavantages aux diverses procédures, pour des raisons qui tiennent aussi aux valeurs et représentations personnelles, aux habitus et aux carrières. Dans le processus d'implémentation des nouveaux modes de traitement des délits, leurs postures oscillent de l'accommodement à des formes plus ou moins franches de résistance (Danet (dir.), 2013, à paraître).

La diversité des pratiques est encore indéfectiblement liée au contexte institutionnel local.

L'action du parquet s'inscrit dans un environnement complexe, dans un système impliquant de multiples services de l'Etat, mais aussi de nombreux acteurs extérieurs (associations, collectivités locales, professionnels de santé, etc.), tous étant placés en situation d'interdépendance (Gautron, 2006, 2010). Entre autres exemples, le volume et la nature des affaires poursuivables ne découlent pas uniquement de la structure locale des délinquances. Ils résultent au moins partiellement des mécanismes de sélection des affaires, des priorités poursuivies par les services de police et de gendarmerie, elles-mêmes diverses sur le territoire. Les initiatives des parquets sont également tributaires des ressources locales, du nombre d'associations ou de partenaires extérieurs, indispensables à la diversification qualitative des alternatives aux poursuites ou à l'emprisonnement. Les finalités, le déroulement et le contenu des réponses pénales diffèrent donc selon les opérateurs mobilisés, leurs ethos professionnels et les marges de manœuvre qui leur sont concédées (Gautron, Raphaelen, 2013, à paraître ; Aubert, 2008, 2009, 2010).

Croissante, l'hétérogénéité des pratiques apparaît sur bien des points inéluctable. Il ne faut pour autant éluder **les risques d'inégalités qu'elle génère ou renforce.** Avec la multiplication des circuits procéduraux, des faits similaires, commis par des auteurs présentant les mêmes antécédents, donnent lieu à des orientations disparates selon les juridictions. Or, l'attention concédée au profil socio-économique de l'auteur et aux droits de la défense, la nature et le quantum des sanctions ou peines prononçables, l'inscription au casier judiciaire et la constitution du premier terme d'une récidive dépendent partiellement des choix d'orientation². Plus que jamais, le principe d'égalité des justiciables devant la loi commande donc une véritable réflexion sur les moyens d'atteindre un juste équilibre entre individualisation des sanctions, harmonisation et contextualisation des pratiques locales.

² Ainsi, une composition pénale antérieure, bien qu'inscrite au casier judiciaire, ne constitue pas, à la différence de la CRPC et de l'OPD, le premier terme d'une récidive, avec des effets non négligeables sur la sévérité ultérieure des sanctions. Impossible dans le cadre d'une composition pénale ou d'une OPD, la CRPC autorise le prononcé d'emprisonnements avec ou sans sursis.

2- Dans quelle mesure l'objectif de prévention de la récidive est-il pris en compte dans les politiques judiciaires ?

La prévention de la récidive constitue une préoccupation naturelle et constante des magistrats du parquet, qui imprègne l'ensemble de leurs décisions. **Depuis la fin des années 1990, les politiques pénales nationales et locales se sont plus particulièrement concentrées sur les moyens de systématiser, d'accélérer et de graduer les réponses pénales**, notamment pour les infractions de faible gravité, commises par des délinquants primaires, précédemment classées sans suite et/ou pour lesquelles les peines traditionnelles semblaient inadaptées (Gautron, 2006).

Les dispositifs de traitement en temps réel des affaires pénales (Brunet, 1998 ; Bastard, Mouhanna, 2006 ; Jean, 2008) ont permis de réels gains de productivité et, sur un plan symbolique, de signifier la réactivité du parquet. L'explosion des alternatives aux poursuites³ a compensé l'effondrement des classements « secs ». Emblème de la systématisation de la réaction judiciaire, le taux moyen de réponse pénale s'établissait à 88.4% en 2010, contre 67,9% en 2000. La diversification des alternatives et des procédures de jugement a parallèlement contribué à la dynamique de graduation des réponses. Cette approche, qui confère aux magistrats du parquet un véritable pouvoir d'individualisation des procédures, sinon des sanctions, oriente la structuration des schémas locaux d'orientation. Entre les rappels à la loi, dédiés aux primo-délinquants responsables d'infractions mineures, et les audiences de jugement, réservées aux faits les plus graves et/ou commis par de multirécidivistes⁴, un vaste panel de procédures et de sanctions garantit des réponses intermédiaires plus ou moins qualitatives. Après un premier rappel à la loi, les infractions de faible gravité sont ainsi fréquemment suivies d'une composition pénale, puis d'une OPD ou d'une CRPC (Danet (dir.), 2013, à paraître). De sorte que **les magistrats du parquet sont bien souvent les premiers à sanctionner d'éventuelles réitérations, du moins en ce qui concerne les contentieux de masse et de faible gravité** (infractions routières, usages de stupéfiants, vols simples, etc.)⁵. Cette logique de graduation explique encore la mise en place de réponses pénales novatrices, inscrites pour certaines dans une dynamique pédagogique de « responsabilisation » des délinquants (Gautron, 2006 ; Gautron, Raphalen, 2013, à paraître).

Ces finalités qualitatives affrontent toutefois une obsession quantitative, exacerbée par de nouveaux modes de management public (Vigour, 2006 ; Jean, 2006) focalisés sur le taux de réponse pénale, au point que le fait de répondre semble parfois compter davantage que la réponse elle-même. La recherche d'une adaptation qualitative s'efface derrière les contraintes de gestion des flux, en premier lieu parce que les choix procéduraux s'effectuent sur le mode de l'urgence. Alors que de nombreuses alternatives supposent une évaluation préalable du profil des auteurs (médiations, stages, orientations sanitaires, etc.), **les pratiques d'orientation en temps réel privilégient l'immédiateté de la réponse, et ne laissent donc pas aux magistrats du parquet le temps de vérifier la situation des personnes qu'ils ont à sanctionner**. Le développement des échanges par mails, qui visent à désencombrer les permanences téléphoniques et à épargner aux officiers de police judiciaire (OPJ) de longues attentes improductives, accentue encore l'appauvrissement des informations transmises (Danet (dir.), 2013, à paraître). Du fait de la concision des éléments transmis, essentiellement factuels, et faute de pouvoir échanger ne serait-ce que brièvement avec l'OPJ sur le profil des

³ 42.4% des affaires poursuivables en 2009, 37.5% hors composition pénale. Source : Données issues des cadres du parquet, obtenues auprès de la sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice (SDSE).

⁴ Une recherche collective consacrée à l'évolution des modes de traitement des délits dans cinq juridictions du grand ouest, portant sur un échantillon d'environ 7500 dossiers délictuels impliquant des majeurs (Danet (dir.), 2013, à paraître), montre ainsi qu'en 2009, près de 70% des prévenus renvoyés devant le tribunal correctionnel par le biais d'une COPJ ou d'une citation directe (n=562) et plus de 82% de ceux jugés en comparution immédiate (n=34) présentaient au moins une condamnation antérieure au bulletin n°1 du casier judiciaire (48% et près de 65% plus d'une condamnation antérieure).

⁵ Du fait de l'engorgement des juridictions, certains parquets tendent même à recourir davantage aux OPD et aux CRPC en présence de condamnations antérieures. En 2009, dans notre échantillon d'OPD (n=403), 30% des prévenus présentaient au moins une condamnation antérieure, contre 22% en 2006 (n=254). Environ 37% des prévenus jugés dans le cadre d'une CRPC au cours du premier semestre 2010 (n=921) présentaient un B1 vierge, contre 61% de ceux jugés par ce biais en 2006 (n=710). 18.3% des prévenus présentaient au moins trois condamnations antérieures (10.4% en 2006).

intéressés, les magistrats se prononcent sur la base de la gravité de l'infraction et des seuls antécédents judiciaires, voire policiers.

Sous l'effet d'une culture gestionnaire de répression, l'essentiel semble en réalité de gérer des « flux » et des « stocks », d'ajuster le nombre d'affaires poursuivies et les voies procédurales empruntées aux capacités de traitement de la juridiction. L'immédiateté des réponses s'accompagne de leur normalisation. Les magistrats utilisent des tableaux d'aide à la décision ou des « barèmes » généralement indifférents à la personnalité de l'auteur (Bastard, Mouhanna, 2010 ; Gautron, à paraître). La poursuite du mouvement de diversification des procédures et des sanctions se voit dès lors guidée par des orientations plus comptables qu'axiologiques, reléguant au dernier plan la recherche d'une adaptation qualitative aux contentieux de faible gravité. Ce mouvement pâtit également des contraintes budgétaires et logistiques qui pèsent sur les juridictions, notamment l'absence de partenaires extérieurs susceptibles de mettre en œuvre des alternatives aux poursuites et/ou l'insuffisance des crédits consacrés au financement de leurs prestations. Les rappels à la loi, parfois sous la forme de simples avertissements par courrier, constituent alors la principale réponse alternative aux poursuites (46.7% des alternatives (hors composition pénale) prononcées à l'encontre de majeurs en 2009, plus de 70% dans certaines juridictions⁶). Les OPD, qui sont aux poursuites ce que le rappel à la loi est aux alternatives, appellent des constats similaires. Ces jugements sans audience, suivis de peines légères mais standardisées, qui peuvent être notifiés par courrier, ont concerné 26.8% des affaires poursuivies devant les tribunaux correctionnels en 2009, près de 60% dans certaines juridictions. A l'occasion de telles procédures, certains parquets tentent bien d'insuffler une dynamique pédagogique, sinon d'inventer de nouveaux rituels judiciaires (Danet, (dir.), 2013, à paraître). Sceptiques quant à leur efficacité en termes de prévention de la récidive, nombre de magistrats du parquet comme du siège n'y voient toutefois qu'un instrument inexorable pour absorber le flux d'affaires sans engorger davantage les juridictions.

A l'inverse, les injonctions thérapeutiques⁷ et les orientations sanitaires et sociales sont rares⁸. Les médiations pénales impliquant un auteur majeur ont diminué de 24.1% entre 2000 et 2009, pour atteindre en fin de période 1.5% des affaires poursuivables⁹, alors même que le passage à l'acte s'inscrit fréquemment dans un contexte relationnel conflictuel. Si l'intervention pénale se contente de sanctionner les manifestations paroxystiques et ponctuelles de conflits récurrents, la médiation tente de restaurer les conditions d'un dialogue, avec l'espoir de rétablir ou au contraire dénouer un lien. Elle contribue à revaloriser la place de la victime et à responsabiliser l'auteur, favorise leur adhésion et garantit ainsi une meilleure exécution des engagements (Cario, 1997, 2005 ; Bonafe-Schmitt, 1992, 1998 ; Faget, 1997, 2004, 2005 ; Lazerges, 1997). A l'image de pratiques étrangères et de rares expérimentations françaises, ces tentatives de médiation mériteraient d'être étendues à d'autres phases du processus pénal : avant la déclaration de culpabilité dans le cadre d'un contrôle judiciaire, dans le cadre d'un ajournement après déclaration de culpabilité, en phase post-sentencielle.

Sauf à dénaturer le terme de prévention, prévenir judiciairement la récidive ne peut se résumer à assurer la célérité et la certitude de la sanction, d'autant que l'ensemble des professionnels et des recherches souligne le poids des problématiques addictives et/ou de

⁶ Source : Cadres du parquet.

⁷ 0.8% des alternatives majeurs en 2009, 0.3% des affaires poursuivables. *Ibid.*

⁸ 3% des alternatives majeurs en 2009, 1% des affaires poursuivables. *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

marginalisation socio-économique dans le processus de construction des carrières délinquantes. Le parquet, acteur désormais majeur d'une individualisation qui est aussi processuelle, devrait dès lors disposer d'informations plus conséquentes sur la personnalité de l'auteur, si besoin de rapports pré-sentenciels, de façon à ce qu'il puisse ajuster au mieux la réponse pénale. Lorsque le profil de l'auteur justifie de telles investigations, le temps consacré à l'examen de sa situation personnelle semble d'autant plus légitime qu'il n'est pas chronophage. En effet, malgré les gains de productivité résultant du traitement en temps réel, l'accélération de la phase de déclenchement de l'action publique ne se traduit pas nécessairement par une diminution des délais de jugement, donc par une plus grande célérité judiciaire (Danet (dir.), 2013, à paraître). Concernant les juridictions de jugement, cet éclairage se justifie particulièrement pour les affaires criminelles correctionnalisées sans ouverture d'information, privées d'investigations systématiques sur la personnalité. Plus globalement, la rareté des enquêtes sociales en matière délictuelle¹⁰, le plus souvent composées d'informations succinctes et recueillies sur un mode purement déclaratif, pèse d'un poids particulier lors de la détermination de la peine. Elle explique, au moins partiellement, le faible recours aux peines alternatives à l'emprisonnement et aux aménagements *ab initio*. Faute d'éléments suffisants pour confirmer l'intérêt et la faisabilité de telles mesures, les magistrats préfèrent confier le choix d'un aménagement ou d'une conversion aux services de l'application des peines, engorgeant ceux-ci davantage qu'ils ne le sont déjà, et repoussant l'individualisation de la peine au stade post-sentenciel.

Cette stratégie gestionnaire de systématisation des réponses pénales à moindre coût occulte ses effets pervers, dont les premières manifestations sont désormais objectivables (Danet (dir.), 2013, à paraître). **Elle alimente artificiellement la population des récidivistes¹¹, sans nécessairement impacter leur parcours délinquant.** A délinquance égale, la progression du taux de réponse pénale (plus de vingt points en quinze ans) engendre une croissance du nombre de récidivistes au sens légal du terme, essentiellement condamnés pour des faits de petite et moyenne gravité. Ceux qui n'étaient précédemment reconnus récidivistes qu'après un long parcours délinquant, se présentent désormais avec un antécédent dès le deuxième fait, un casier au troisième après une composition pénale, une récidive ensuite. Dès lors qu'elles constituent le premier terme d'une récidive, à la différence des compositions pénales qu'elles remplacent parfois, l'explosion du nombre d'OPD contribue amplement au phénomène. A terme, et à délinquance égale, ces évolutions produiront vraisemblablement un nouvel encombrement des juridictions de jugement, ainsi qu'une aggravation progressive des peines prononcées, la commission d'infractions en récidive induisant une sévérité accrue des magistrats, notamment le prononcé d'emprisonnements fermes¹².

A ce jour, aucune étude scientifique française ne permet de tempérer ces effets pervers par la démonstration de l'impact positif des pratiques de systématisation des réponses pénales et des

¹⁰ Dans notre échantillon d'affaires poursuivies devant le tribunal correctionnel entre 2000 et 2009 (n=3537), 2.7% des prévenus ont fait l'objet d'une enquête sociale, essentiellement lorsque les textes l'exigent (56.8% d'entre elles ont été réalisées à l'occasion d'une comparution immédiate). Elles sont extrêmement rares dans le cadre des COPJ (0.6% des affaires), inexistantes dans le cadre des CRPC et des OPD (Danet (dir.), 2013, à paraître).

¹¹ Notre échantillon de poursuites devant le tribunal correctionnel (n=3537) confirme la progression du nombre et de la part des récidives (au sens légal du terme). Lorsque l'on prend en compte la population des premiers prévenus qui apparaissent dans chaque dossier, et jusqu'aux trois premiers délits commis par ceux-ci, la part des récidivistes était de 5.7% en 2000, 10.9% en 2006, 14.5% en 2009. Ceux-ci ont essentiellement été condamnés pour infractions routières (87.7% des infractions commises en récidive en 2009) (Danet (dir.), 2013, à paraître).

¹² 36.8% de nos prévenus en récidive ont ainsi été condamnés à une peine privative de liberté totalement ou partiellement ferme (n=130), 75.4% lorsqu'on exclut les auteurs d'infractions routières (n=43), contre à peine 15% des non récidivistes (n=461).

formes qu'elles empruntent sur les phénomènes de récidive. **Au regard de l'engorgement des services de traitement en temps réel et des juridictions correctionnelles, sans doute serait-il opportun d'envisager, du moins pour certaines infractions de masse, de faible gravité et sans victime identifiable, un processus de contraventionnalisation, voire une redéfinition de la sphère d'appréhension du droit pénal**, notamment au travers de circuits de dérivation vers des sanctions extra-pénales (Van de Kerchove, 1987 ; Delmas-Marty, Teitgen-Colly, 1992 ; Breen, 2003 ; Guinchard, 2003). De nombreux petits délits sont déjà traités et/ou jugés sur un mode quasi-administratif, notamment sous la forme d'alternatives aux poursuites peu qualitatives et d'OPD. Ceux justifiant l'intervention d'un juge pénal pourraient être confiés aux tribunaux de police, dont l'activité ne cesse de décroître¹³ suite à un mouvement antérieur et inverse de « délictualisation », notamment dans le domaine des infractions routières. Un processus de dépénalisation n'étant pas moralement neutre (Van de Kerchove, 1987), il ne faut toutefois esquiver l'obstacle d'une faible acceptabilité sociale, dans un contexte de forte demande sociale de sécurité. Pour éviter qu'elles ne soient perçues comme un désaveu des valeurs auxquelles la société s'identifie, voire comme une approbation publique des comportements visés, de telles réformes supposeraient au préalable une véritable pédagogie en direction de la population. Une démystification de l'impact des normes pénales exclusivement symboliques, qui se contentent d'offrir une « *illusion de sécurité* » (Baratta, 1991 ; Lazerges 2004), ainsi que l'assurance de garanties quant à l'efficacité et l'effectivité des sanctions de remplacement, contribueraient à lever de probables objections morales, du moins au sujet d'infractions ne suscitant pas une réprobation sociale élevée. Ces dépénalisations n'auraient d'ailleurs pas nécessairement pour effet d'adoucir les sanctions prononcées, eu égard aux décalages parfois considérables entre la gravité des faits, les peines encourues et les sanctions prononcées en matière délictuelle. Les peines contraventionnelles pourraient s'enrichir de formules plus pédagogiques, inspirées de celles actuellement disponibles dans le champ délictuel. Pour maintenir une graduation des réponses au fil des réitérations, des contraventions pourraient inclure une substitution progressive de qualifications délictuelles (après une ou plusieurs nouvelles infractions). L'allègement du traitement des infractions de faible gravité donnerait, sans altérer la signification morale des interdits, la possibilité aux magistrats du parquet et aux juridictions correctionnelles de concentrer leur attention, leur temps et leurs moyens sur les affaires plus graves et/ou plus complexes, en raison de la nature des faits et/ou du profil de l'auteur.

3- Quel traitement vous paraîtrait le plus adapté aux situations de réitération afin d'éviter des réponses pénales fragmentées ?

A défaut d'homogénéité des phénomènes de réitération, du point de vue des caractéristiques et de la gravité des infractions, du nombre, de la nature et de l'ancienneté des antécédents judiciaires, des garanties de représentation, de la personnalité et de la situation socio-économique des auteurs, il n'existe sans doute aucun modèle optimal de traitement processuel.

Lutter contre la fragmentation des réponses pénales supposerait au préalable que les magistrats du parquet puissent orienter les affaires sur la base des sanctions précédemment prononcées, au-delà des seules peines et mesures de composition pénale inscrites au casier judiciaire, et en connaissance d'éventuelles procédures en cours sur d'autres ressorts. Si « Cassiopée » offre désormais un accès au bureau d'ordre national, toutes les difficultés techniques ne sont pas levées. **Cette consultation est par ailleurs impossible**

¹³ 12.5% des affaires poursuivables en 2000, 3.8% en 2009.

dans le cadre des pratiques d'orientation sur directives permanentes¹⁴ qui, à l'instar des échanges de mails, visent à désengorger les services de traitement en temps réel (Gautron, à paraître). Ces pratiques **excluent la prise en compte du casier judiciaire** de l'auteur, non accessible aux OPJ, qui sont dès lors dans l'incapacité de détecter une récidive (au sens légal du terme). Si le phénomène n'est pas récent, elles subordonnent plus que jamais l'orientation des affaires aux données contenues dans les fichiers de police, dont la fiabilité, les conditions d'alimentation, de consultation et d'accès à la défense posent question au regard des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (Gautron, 2007, 2010 ; CNIL 2009 ; Batho, Bénisti, 2009, 2011). Seules 28% des fiches du STIC et 38% de celles du JUDEX contrôlées par la CNIL en 2011 étaient exactes (Rapport d'activité, 2011, p. 68), pour partie en raison de graves défaillances lors du processus de transmission et de mention des suites judiciaires¹⁵. Si le nouveau Traitement des Antécédents Judiciaires (TAJ), les maigres garanties issues de la loi du 14 mars 2011 et les interconnexions (envisagées) avec Cassiopée sont régulièrement présentés comme un moyen de perfectionner ce bien problématique casier parallèle, il faudra en réalité plusieurs décennies pour épuiser le stock des enregistrements inexacts (plus d'un million de fiches). **A ce stade, les magistrats du parquet devraient s'interdire de considérer ces fichiers policiers comme une mémoire fiable des antécédents**, *a fortiori* des réponses pénales et de leur graduation en amont des poursuites, et partant comme un guide susceptible de garantir une graduation rationnelle des orientations procédurales (Gautron, 2007, 2010).

Une fois les poursuites engagées, les pratiques dévoilent également quelques incohérences dans le traitement judiciaire des concours d'infractions, lorsqu'un auteur commet une pluralité d'infractions sur une courte période, sans avoir été condamné pour l'une d'entre elles. Sous l'effet de multiples facteurs, les juridictions sont fréquemment dans l'incapacité d'engager une procédure unique de jugement. Plutôt que de considérer l'ensemble du parcours délinquant, jugements et peines se succèdent, parfois sans référence à l'ordre chronologique des affaires, quand ce n'est pas dans l'ignorance des réponses pénales antérieures et des procédures en cours dans d'autres ressorts. Ce traitement décousu altère inévitablement la compréhension que peuvent avoir les condamnés du processus pénal et du sens de la peine. Il complexifie la tâche des services de l'exécution, de l'application des peines et des SPIP, vers lesquels se trouve tardivement déportée la mission d'assurer la cohérence de la réaction pénale.

En amont, plusieurs mesures seraient susceptibles d'atténuer les effets délétères de la fragmentation des réponses judiciaires. Magistrats et avocats soulignent la nécessité de **simplifier les dispositions relatives à la confusion des peines**, dont la complexité génère des difficultés processuelles et des incohérences lors des phases d'exécution et d'aménagement. **Un mécanisme inspiré de l'ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve** (Saas, 2004), certes fort peu prononcé en l'état actuel du droit positif, permettrait également de rationaliser, tout en produisant du sens, le traitement processuel d'infractions en concours. Eventuellement assortie d'un placement sous contrôle judiciaire à titre de mesure de sûreté, voire d'une assignation à résidence sous surveillance électronique, une nouvelle forme d'ajournement pourrait autoriser, au terme de jugements successifs portant sur la seule culpabilité de l'auteur, un regroupement des débats et des décisions relatifs à la peine lors

¹⁴ Ces directives se présentent comme des barèmes, qui permettent aux OPJ d'orienter les infractions mineures (infractions routières, usages de stupéfiants, ports d'armes, vols à l'étalage), voire de décider de la sanction (rappel à la loi), sans avoir à contacter préalablement le magistrat de permanence.

¹⁵ 21,5% des classements pour insuffisance de charges ou infraction mal caractérisée, 0,5 % des décisions de non-lieu, 6,9 % des acquittements et 31,2 % des relaxes transmis aux services de police pour rectification en 2007 (CNIL, 2009, p. 17 et s.).

d'une seule audience. Cet instrument complémentaire devrait naturellement être enserré dans des délais raisonnables, pour assurer la célérité de la réponse pénale et ne pas maintenir trop longtemps le coupable dans l'ignorance des peines qu'il devra exécuter. Au regard des délais de jugement dans de nombreuses juridictions, auxquels il faut parfois ajouter une phase de transmission au JAP pour qu'il étudie l'opportunité d'un aménagement, fixer le jugement sur la peine dans l'année suivant la première déclaration de culpabilité n'apparaît pas déraisonnable, ni accroître l'incertitude de l'auteur et de la victime quant à l'issue du processus pénal.

L'hétérogénéité des affaires et les contraintes de gestion des juridictions excluent vraisemblablement la systématisation d'une telle procédure. Un dispositif de ce type, facultatif, s'avérerait néanmoins particulièrement approprié pour certains publics : les jeunes majeurs engagés dans une délinquance quasi « compulsive », de petite et moyenne gravité ; les auteurs d'infractions commises dans un contexte intra-relationnel et/ou d'addiction ; les populations précarisées, désaffiliées. Cette phase pré-sentencielle faciliterait la réalisation de véritables enquêtes sociales, afin d'éclairer au mieux les magistrats sur l'opportunité et la faisabilité d'une peine alternative ou d'un aménagement *ab initio*. Dans le respect des règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation (Recommandation CM/Rec(2010)1, 20 janvier 2010), un contrôle judiciaire de type socio-éducatif (Cardet, 2000) autoriserait la mise en place d'un accompagnement psychosocial personnalisé dès la première décision de culpabilité, axé sur les problématiques associées au passage à l'acte (situation socioprofessionnelle, conditions de logement, addiction, etc.). Cet accompagnement permettrait d'accroître les gages de réinsertion des réitérants, qui constituent aussi des garanties de représentation, et donc leurs chances de bénéficier à terme d'une peine alternative à l'emprisonnement ou d'un aménagement *ab initio*. Sous réserve d'un encadrement effectif, la crédibilité d'un tel ajournement aux yeux de l'auteur et de la victime, ainsi que son acceptabilité sociale, seraient assurées par les dispositions pénales qui autorisent le prononcé d'obligations et d'interdictions (assignation à résidence, interdiction de fréquenter certains lieux, de rencontrer certaines personnes, etc.), ainsi qu'une forte réactivité policière et judiciaire en cas de violation (inscription au fichier des personnes recherchées, rétention policière de 24H, incarcération provisoire, saisine en urgence d'une juridiction de jugement, etc.).

4- Comment imaginer une communication institutionnelle de nature à crédibiliser les réponses pénales ?

Les procureurs de la République ne manquent pas d'outils et d'occasions pour présenter leurs politiques pénales, diffuser leurs statistiques d'activité, expliquer leurs pratiques, construire des collaborations tournées vers la prévention de la récidive et ainsi crédibiliser les réponses pénales : audiences solennelles de rentrée, conférences de presse, correspondants ville-justice, instances partenariales (Conseils locaux de sécurité et de prévention, Groupes locaux de traitement de la délinquance, Etats-majors de sécurité, etc.) (Gautron, 2006, 2010). Si les magistrats du parquet s'affirment comme les principaux porte-paroles du système pénal, voire détiennent un monopole de communication (Milburn, Kostulski, Salas, 2010), cette « *magistrature sociale* » (Donzelot, Wyvekens, 2004) associe parfois des magistrats du siège, principalement des juges des enfants et de l'application des peines. Pour fluidifier les échanges et favoriser les décloisonnements internes au sein des juridictions, s'ajoutent d'autres instances plus ou moins institutionnalisées : commission d'exécution des peines, réunions ou groupes de travail avec des membres du barreau, du champ sanitaire et social, etc.

Depuis la naissance des premiers dispositifs de concertation au début des années 1980, les regards extérieurs portés sur l'insertion locale de la justice pénale n'ont pourtant guère évolué (Wyvekens, 1997 ; Mouhanna, Ackermann, 2001 ; Gautron, 2006 ; De Maillard, Douillet 2008 ; Gautron in Danet (dir.), 2013 à paraître). Elus, directeurs de cabinet des préfets et chargés de mission regrettent régulièrement, tout en reconnaissant la surcharge et le manque de moyens de l'institution judiciaire, son défaut de transparence et d'implication dans les partenariats locaux. Si les coopérations avec le parquet sont effectives en situation d'urgence ou de crise, il en va plus rarement de même au long cours. Dans les agglomérations importantes et de taille moyenne, le procureur ou l'un de ses collaborateurs participe généralement aux principaux conseils dédiés à la sécurité (Donzelot, Wyvekens, 2004 ; Danet (dir.), 2013, à paraître). Nombre d'entre eux n'y voient toutefois qu'un simple vecteur de communication à destination des acteurs locaux. Leur participation dépasse rarement un registre informationnel, lui-même restreint. Evoquant l'indigence de leurs moyens informatiques, l'inadéquation entre les territoires des collectivités locales et les ressorts judiciaires, et partant l'impossibilité de fournir des données contextualisées, de nombreux parquets ne transmettent pas aux municipalités, ou irrégulièrement, les données statistiques dont ils disposent (Danet (dir.), à paraître).

La plupart des procureurs considèrent qu'ils n'ont pas à négocier l'action publique locale, à se plier aux exigences des élus et de leur électorat, le plus souvent centrées sur la délinquance de voie publique. Pour certains, le partenariat serait utile aux autres, appelés à comprendre et relayer leur action, mais finalement assez peu pour eux-mêmes, hormis d'un point de vue informationnel. Mésestimant les mécanismes d'interdépendance entre acteurs, ces magistrats semblent peu conscients de l'intérêt qu'ils auraient à mieux connaître les spécificités des délinquances locales, l'environnement socio-économique dans lequel elles s'inscrivent, ainsi que les pratiques, contraintes et attentes des acteurs extra-judiciaires. Au-delà d'une plus grande lisibilité de l'action judiciaire et d'« *effets symboliques de réassurance* » (De Maillard, Douillet, 2008), ceux-ci demeurent dubitatifs quant à l'efficacité opérationnelle de dispositifs perçus comme chronophages. Bien souvent, la superposition des réunions sur un même ressort les oblige en effet à répéter les mêmes constats devant les mêmes interlocuteurs, sous une forme qui confine parfois à la concertation de façade. Les configurations locales sont néanmoins variables, pour des raisons qui tiennent notamment aux positionnements individuels des procureurs de la République. Certains considèrent au contraire le partenariat comme une composante essentielle de leur fonction (Milburn, Kostulski, Salas, 2010 ; Gautron in Danet (dir.), à paraître). Ils font alors preuve de volontarisme, non seulement dans un esprit pédagogique, propre à assurer une meilleure visibilité de l'institution judiciaire sur la scène locale, mais aussi pour convaincre des prestataires extérieurs d'intervenir dans la mise en place d'alternatives aux poursuites, de TIG, de stages, etc. De leur côté, les magistrats du siège participent rarement aux instances partenariales (Donzelot, Wyvekens, 2004 ; De Maillard, Douillet, 2008 ; Danet (dir.), à paraître). En vertu des principes d'indépendance et d'individualisation des peines, ceux-ci déclarent ne pas se sentir liés par la politique pénale du parquet, opposent leur incapacité à prendre des engagements collectifs et défendent un traitement personnalisé des affaires. Dans leur ensemble, magistrats du siège et du parquet entendent par ailleurs maintenir « *une distance relationnelle* » vis-à-vis de l'extérieur, notamment pour ne pas banaliser une institution qu'ils refusent de considérer comme un service public quelconque (De Maillard, Douillet, 2008). Ces stratégies d'évitement s'expliquent encore par leurs craintes, parfois avérées, d'être sommés de s'exprimer sur des affaires particulières, de justifier leurs décisions, de donner des noms aux municipalités qui souhaitent connaître l'identité des condamnés présents sur leur commune.

Outre les mécontentements qu'elle peut générer sur la scène locale, et bien que partiellement justifiée, cette distance altère la compréhension que les acteurs extérieurs peuvent avoir du fonctionnement de la justice pénale, qui à leurs yeux demeure distante, complexe et opaque. Ces incompréhensions sont d'autant plus prégnantes que les dispositifs partenariaux impliquent principalement des responsables institutionnels et/ou des cadres intermédiaires, sans que l'information ne soit toujours diffusée aux agents de « première ligne », et encore moins à la population (Gautron, 2006, 2010). Les professionnels de terrain et les habitants n'ont dès lors qu'une vision très approximative des pratiques de l'institution judiciaire, quand ils ne sont pas convaincus de son inertie ou de son laxisme.

Ces observations démontrent **la nécessité de repenser les modes d'implication partenariale des magistrats, sans nécessairement ajouter un dispositif de concertation supplémentaire**, ce qui alourdirait encore leurs tâches et n'aurait pas grand sens au regard de la multitude d'instances existantes. Leur investissement réel ne pouvant se décréter, et les processus de socialisation professionnelle induisant des modes particuliers d'engagement dans les partenariats (De Maillard, Douillet, 2008), sans doute les dispositifs de formation initiale et continue devraient-ils, éventuellement avec le concours de professionnels d'autres champs, inclure une sensibilisation aux atouts de tels échanges, aux bénéfices que l'institution peut en retirer, aux moyens de s'y investir sans menacer l'indépendance judiciaire. Au-delà d'une brève présentation de la politique pénale, accompagnée d'une collection de chiffres que leurs partenaires ne comprennent pas systématiquement, les magistrats du parquet devraient les éclairer sur les caractéristiques des contentieux traités, le profil des auteurs, les sanctions prononcées et leurs finalités, de façon à lever d'éventuels stéréotypes sur l'ampleur et la gravité des infractions commises, ainsi que sur le prétendu laxisme des magistrats. Afin de crédibiliser l'intervention pénale auprès des acteurs de terrain et de la population, les juridictions pourraient diffuser plus largement ces informations, par le biais d'outils de communication pédagogiques ou via les médias locaux (communiqués de presse, articles, diffusion de statistiques, de brochures explicatives, etc.). Chronophages et subordonnés à l'existence d'outils fiables et performants (notamment la possibilité d'extraire des données territorialisées), le traitement et l'analyse des statistiques judiciaires supposeraient toutefois l'assistance de personnels compétents. Comme diverses expériences locales le montrent, cette assistance pourrait être envisagée dans le cadre de la constitution d'observatoires locaux de la délinquance (Mucchielli, 2012), cofinancés par les différents partenaires, pour permettre des économies d'échelle, favoriser le croisement et la contextualisation des informations disponibles, le plus souvent dispersées et difficiles d'accès, ainsi que l'évaluation des programmes locaux (Gautron, 2008).

Cette distance relationnelle n'est pas uniquement tournée vers l'extérieur. Elle affecte le fonctionnement même des juridictions, du fait de profonds cloisonnements internes. Les magistrats du siège et du parquet, mais aussi les magistrats du siège entre eux, échangent peu sur les orientations processuelles, le choix des sanctions, les contraintes de leurs services respectifs. Malgré l'importance de ces informations lors du choix de la peine, les magistrats qui siègent dans les juridictions de jugement ne connaissent pas toujours le nombre de postes de TIG, de places en semi-liberté ou de placements extérieurs disponibles, l'état d'encombrement des services de l'application des peines, des SPIP et/ou des prisons (Danet (dir.), 2013, à paraître ; Mouhanna, 2011). Il conviendrait dès lors de **susciter, voire d'institutionnaliser, des échanges réguliers entre parquet et siège, entre magistrats du siège également, au-delà des seules assemblées générales**. Dans le respect de leurs prérogatives respectives, cette réflexion collective pourrait porter sur le choix des procédures et des peines, les pratiques et contraintes des différents services, les moyens de fluidifier et

d'améliorer le processus pénal. Pour nourrir cette approche réflexive, pourraient être régulièrement diffusées au sein des juridictions les comptes-rendus des réunions partenariales, les statistiques locales de la délinquance, d'autres relatives aux sanctions prononcées, au nombre de places de TIG, de stages, d'aménagements, etc. A l'image des commissions d'exécution des peines, ces échanges pourraient au moins partiellement associer des partenaires extérieurs (police, gendarmerie, administration pénitentiaire, PJJ, barreau, associations socio-judiciaires, etc.).

Bibliographie

Aubert L., « L'activité des délégués du procureur en France : de l'intention à la réalité des pratiques », *Déviance et Société*, 2008, 32, 4, pp. 473-494.

Aubert L., « *Appréhension systématique des phénomènes de délinquance et troisième voie - les dilemmes d'un parquet divisé* », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. VI | 2009, mis en ligne le 05 novembre 2009, URL : <http://champpenal.revues.org/7613>

Aubert L., « Systématisme pénal et alternatives aux poursuites en France : une politique pénale en trompe-l'œil », *Droit et Société*, 2010, 74, pp. 17-33.

Baratta A., « Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal. Pour une théorie du bien juridique », *Déviance et Société*, 1991, 15, 1, pp. 1-25.

Bruschi C (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIXème siècle*, PUF, 2002.

Bastard B., Mouhanna C., « L'urgence comme politique pénale ? Le traitement en temps réel des affaires pénales », *Archives de politique criminelle*, 2006, 28, pp. 153-166.

Bastard B., Mouhanna C., « Procureurs et substituts : l'évolution du système de production des décisions pénales », *Droit et Société*, 2010, 74, pp. 35-53.

Batho D., Bénisti J.-A., *Rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police*, Rapport n° 4113, Assemblée Nationale, 2011.

Batho D., Bénisti J.-A., *Rapport d'information sur les fichiers de police*, Rapport n°1548, Assemblée Nationale, 2009.

Bonafe-Schmitt J.-P., *La médiation, une justice douce*, Paris, Syros, 1992.

Bonafe-Schmitt J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, Paris, LGDJ, 1998.

Breen E., *Gouverner et punir*, Paris, PUF, 2003.

Brunet B., « Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale », *Droit et Société*, 1998, 38, pp. 91-107.

Bureau A., « Etat des lieux d'un dispositif procédural atypique : la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, 2005, 27, pp. 125-150.

Cardet C., *Le contrôle judiciaire socio-éducatif*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Cario R. (dir.), *La médiation pénale. Entre répression et réparation*, L'Harmattan, 1997.

Cario R., *La justice restaurative. Principes et promesses*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), *Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC)*, Rapport au Premier Ministre, 2009.

- Danet J., Grunvald S., *La composition pénale : une première évaluation*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- Danet, J. « La concurrence des procédures », in Cantegreil J. (dir.), *Le droit pénal*, Archives de Philosophie du droit, tome 53, 2010.
- Danet J. (dir.), *Une évaluation de l'administration de la justice pénale, Les nouveaux modes traitement des délits*, PUR, 2013, à paraître.
- Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C., *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992.
- De Maillard J., Douillet A.-C., « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 2008, 4, pp. 793-818.
- Desprez F., « La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : 18 mois d'application à Montpellier (1^{er} octobre 2004- 1^{er} avril 2006) », *Archives de politique criminelle*, 2006, 28, pp. 109-134.
- Donzelot J., Wyvekens A., *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La documentation française, 2004.
- Faget J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Toulouse, Erès, 1992.
- Faget J., *La médiation pénale. Essai de politique pénale*, Toulouse, Erès, 1997.
- Faget J. (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Bordeaux, PUB, 2005.
- Gatto D., Thoenig J.-C., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat, le préfet*, Paris, IHESI, 1993.
- Gautron V., *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, Thèse, Université de Nantes, 2006.
- Gautron V., « La prolifération incontrôlée des fichiers de police », *A.J. Pénal*, 2007, 2, pp. 57-61.
- Gautron V., « L'évaluation de la politique criminelle : des avancées en trompe-l'œil ? », *Archives de politique criminelle*, 2008, 30, pp. 201-219.
- Gautron V., *La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient*, *Champ pénal / Pénal field, nouvelle revue internationale de criminologie* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 27 janvier 2010, URL : <http://champpenal.revues.org/7719>
- Gautron V., « Usages et mésusages des fichiers de police : la sécurité contre la sûreté ? », *A.J. Pénal*, 2010, 6.
- Gautron V., « Les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité », in Wyvekens A. (dir.), *La sécurité urbaine en questions*, coll. Les Pratiques du Cédis, éd. le passager clandestin, 2011, pp. 27-31.
- Gautron V., Raphalen P., « Les stages : une nouvelle forme de pénalité ? », *Déviance et Société*, 2013, à paraître.
- Gautron V., « La « barémisation » et la standardisation des réponses pénales saisies au travers d'une étude quantitative et qualitative de l'administration de la justice pénale », in *Actes du colloque « Le droit mis en barèmes »*, Université de Saint-Etienne, à paraître.

- Guinchard A., *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, Paris, LGDJ, 2003.
- Jean J.-P., « Politique criminelle et nouvelle économie du système pénal », *A.J. Pénal*, 2006, 12, p. 473 et s.
- Jean J.-P., *Le système pénal*, Paris, La découverte, 2008.
- Lazerges C., « Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle », *Rev. sc. crim.*, 1997, 1, pp. 186-197.
- Lazerges C., « De la fonction déclarative de la loi pénale », *Rev. sc. crim.*, 2004, 1, pp. 194-202.
- Lazerges C. (dir.), *Figures du parquet*, PUF, Les voies du droit, 2006.
- Milburn P., « Les procureurs de la République : passeurs de justice ou gestionnaires des politiques pénales ? », *Droit et société*, 2010, 74, pp.73-90.
- Milburn P., Perrocheau V., Mouhanna C., « Controverses et compromis dans la mise en place de la composition pénale », *Archives de politique criminelle*, 2005, 27, pp. 151-165.
- Milburn P., Kostulski K, Salas D., *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, PUF, 2010.
- Mouhanna C., Ackermann W., *Le parquet en interaction avec son environnement : à la recherche des politiques pénales*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, 2001.
- Mouhanna C. (dir.), *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires. Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, 2011.
- Mucchielli L, « L'observatoire régional des délinquances et des contextes sociaux », *Rev. sc. crim.*, 2012, 2, p. 445 et s.
- Perrocheau V., « La composition pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : quelles limites à l'omnipotence du parquet ? », *Droit et Société*, 2010, 74, pp. 55-71.
- Rapport du groupe de travail sur le fonctionnement du Parquet, Ministère de la Justice, mars 2012.
- Saas C., *L'ajournement du prononcé de la peine, césure et recomposition du procès pénal*, Paris, Dalloz, 2004.
- Thoenig J.-C., « La gestion systémique de la sécurité publique », *Rev. fr. socio.*, 1994, 35, p. 369 et s.
- Van de Kerchove M., *Le droit sans peines. Aspects de la dépenalisation en Belgique et aux Etats-Unis*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1987.
- Vigour C., « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société*, 2006, 63-64, pp. 425-455.
- Wyvekens A., *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, 1997.