

Paris, le 16 novembre 2012

Contribution du Syndicat de la magistrature

à la conférence de consensus sur

«l'efficacité des réponses pénales afin de mieux prévenir la récidive»

Après dix années marquées par un traitement idéologique primaire et dangereux des questions pénales, le Syndicat de la magistrature attend de l'alternance politique une rupture dans les mots, la méthode et les actes.

Si l'idée d'une conférence de consensus sur «la prévention de la récidive», sujet qui nécessite analyse, pédagogie et courage politique apparaît comme novatrice, il est toutefois regrettable que des actes forts - d'autant plus attendus qu'ils ont été promis - comme l'abolition des peines-planchers et de la rétention de sûreté, n'aient pas précédé cette démarche. Point n'est besoin d'attendre un quelconque consensus pour supprimer des dispositions nuisibles qui heurtent les principes fondamentaux du droit.

De même, le Syndicat de la magistrature aurait souhaité que l'objet de cette conférence ne soit pas circonscrit à la problématique, pour légitime qu'elle soit, de la prévention de la récidive, pour embrasser avec ambition l'ensemble des questions pénales.

Fort d'une réflexion globale sur le fonctionnement de la justice pénale, le Syndicat de la magistrature considère que cette conférence de consensus représente une véritable opportunité et appelle à penser enfin une «révolution» judiciaire, sociale et culturelle sur le sens de la peine et ses modalités d'exécution, le rôle de la prison et l'acte de juger.

1) UNE NÉCESSAIRE DÉCROISSANCE PÉNALE

a) En finir avec le productivisme pénal

L'échec d'une politique pénale uniquement orientée vers la répression et l'obsession de la réponse pénale systématique, est patent. Non seulement cette politique s'est révélée inefficace voire contre-productive en termes de prévention de la récidive, mais surtout, elle a conduit à un dévoiement de la justice pénale.

Le dogme de la tolérance zéro et la pénalisation croissante des comportements et des situations sociales les plus diverses ont conduit à un encombrement sans précédent du système pénal, englué dans la gestion de flux de procédures toujours plus importants.

Or, le choix de la voie pénale pour traiter d'un certain nombre de questions qui se posent à notre société, outre qu'il est

parfois politiquement discutable, n'est pas nécessairement le plus adapté. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la pénalisation des usagers de drogue n'est pas d'une grande utilité pour lutter contre les trafics de stupéfiants et surtout, entrave le développement d'une politique de réduction des risques qui seule permet une vraie prise en charge sanitaire, une prévention efficace et une baisse progressive de la consommation.

b) Un indispensable mouvement de dépenalisation

Le Syndicat de la magistrature estime qu'il est donc nécessaire de procéder à un recensement des infractions susceptibles d'être supprimées, disqualifiées ou redéfinies.

Un processus de dépenalisation pourrait ainsi s'engager selon trois orientations non exhaustives : suppression des infractions qui stigmatisent certaines catégories de population

(étrangers, racolage, vente à la sauvette, gens du voyage, etc) ; dépenalisation de certaines infractions qui touchent à la liberté d'expression ; dépenalisation de l'usage de produits stupéfiants (et même, s'agissant du cannabis, légalisation contrôlée tirant les enseignements des études et expérimentations existantes).

c) Le développement des alternatives aux poursuites et des modes alternatifs de traitement des contentieux

Par ailleurs, si l'on veut à la fois concentrer les moyens de la justice pénale sur les situations les plus difficiles et les plus graves du point de vue de l'intérêt de la société, il est indispensable de diversifier et d'encourager les alternatives aux poursuites pour les infractions plus mineures qui appellent des réponses relevant davantage du dialogue et de démarches éducatives (rappels à la loi, mesures de réparation, stages socio-éducatifs, médiation pénale, etc).

Enfin, une réflexion sur le sens de la peine et le choix de la sanction la plus utile s'impose, à l'aune des objectifs assignés à toute sanction pénale : prévenir le renouvellement de l'infraction, réparer les dommages qu'elle a causés et parvenir à la réinsertion de l'auteur de l'infraction. Pour certains types de contentieux, il s'avère que le prononcé d'une peine - en particulier d'une peine d'emprisonnement - n'est pas nécessairement judicieux du point de vue de l'efficacité et de la pédagogie de l'action judiciaire. Des sanctions administratives ou financières pourraient avantageusement remplacer des sanctions pénales dans des domaines tels que le droit de l'urbanisme, de l'environnement, etc. Dans cette optique, la voie de la déjudiciarisation de certains contentieux pourrait être utilement explorée.

Plus généralement, le Syndicat de la magistrature est favorable à l'élaboration d'une nouvelle échelle des peines, cette révision devant s'opérer en considération des valeurs protégées par la société (les atteintes aux personnes devant primer sur les infractions relatives aux biens). L'emprisonnement ne doit plus être la peine de référence et doit être encouru uniquement pour les délits les plus graves. L'amende, le travail d'intérêt général et une nouvelle peine de probation doivent trouver une place privilégiée au sein de cette échelle des peines révisée. Une réflexion doit également être engagée sur une suppression des courtes peines d'emprisonnement - particulièrement néfastes en termes de désinsertion sociale -, à l'instar de la réforme menée avec succès en Allemagne.

2) JUGER ET ÉVALUER AUTREMENT

a) Clarifier le rôle du ministère public

Redonner du sens et de la légitimité à l'intervention judiciaire en matière pénale est indispensable. Les conditions dans lesquelles est rendue aujourd'hui la justice pénale ne sont satisfaisantes, ni pour les victimes, ni pour les personnes jugées, ni pour les professionnels. Trop lente ou trop rapide, peu lisible, asphyxiée, manquant de cohérence, peu efficace, inégalitaire, la justice pénale a perdu en crédibilité. Pire, elle est prise dans une logique gestionnaire qui tend à la vider de son sens et qui fait peu de cas des objectifs spécifiques de prévention de la récidive et de réparation pour les victimes.

Un premier chantier consisterait à clarifier le rôle du ministère public. Chargé de l'action publique, les magistrats du parquet se sont vus confier progressivement de véritables pouvoirs juridictionnels. Or, compte tenu du statut actuel du parquet qui conserve un lien avec le pouvoir exécutif et de sa position de partie poursuivante, il faut revoir les procédures qui confèrent au ministère public un quasi pouvoir de juger, lequel doit être réservé aux magistrats du siège aujourd'hui souvent cantonnés dans un rôle de juge homologateur des décisions du procureur (ordonnances et compositions pénales, procédure de condamnation sur reconnaissance préalable de culpabilité).

b) Améliorer la qualité du processus de jugement et les garanties offertes aux justiciables

Juger dans de meilleures conditions suppose également de restaurer la collégialité des formations de jugement et de mettre ainsi un terme à la tendance lourde qui consiste à privilégier le juge unique qui dispose des mêmes prérogatives, notamment pour délivrer des mandats de dépôt. La collégialité n'est pas un luxe mais une garantie essentielle pour les justiciables en faveur d'un vrai délibéré.

Par ailleurs, le Syndicat de la magistrature est favorable à l'instauration d'une césure dans le procès pénal. Dans une première phase, la formation collégiale se prononcerait sur la question de la culpabilité du prévenu. La décision sur la peine serait dissociée et interviendrait dans un second temps, après une phase d'observation et d'évaluation approfondie qui permettrait de disposer de données utiles pour choisir la peine la plus adaptée à la situation de la personne reconnue coupable.

Le même schéma serait applicable pour remplacer la procédure de comparution immédiate dont la suppression est souhaitable. En effet, l'utilisation de cette procédure, conçue à l'origine pour être une procédure rapide d'urgence, est aujourd'hui totalement dévoyée, le recours à la comparution immédiate étant un instrument de gestion des flux et de contournement des délais d'audiencement souvent très longs pour les affaires poursuivies selon d'autres voies (convocations par officier de police judiciaire, citations directes, informations judiciaires). En outre, cette procédure produit des peines d'emprisonnement en masse et conduit très souvent à la délivrance de mandats de dépôts, alors même que son caractère expéditif empêche tout examen approfondi de la situation personnelle et sociale des prévenus et ne permet pas à ceux-ci ni aux victimes d'exercer pleinement leurs droits.

Le Syndicat de la magistrature préconise la suppression de la comparution immédiate au profit d'une procédure qui consisterait pour le parquet à saisir dans l'urgence une juridiction collégiale chargée, à l'issue d'une audience de mise en état, de valider ou de modifier l'orientation rapide prise par le ministère public. Le tribunal fixerait ainsi la date de jugement, ordonnerait le cas échéant un supplément d'information et/ou une enquête sur la situation de la personne. La juridiction pourrait ordonner des mesures de sûreté provisoires : contrôle judiciaire ou détention provisoire dont les conditions doivent être plus strictement définies.

c) Construire une évaluation crédible et humaniste

Repenser ainsi l'organisation du procès pénal et le processus de jugement paraît nécessaire si l'on veut donner tout son sens au principe d'individualisation de la peine et mieux prévenir la récidive. Tant la mise en état des affaires pénales avant le prononcé d'une sanction que la césure du procès permettraient de consacrer du temps aux investigations sur la personnalité et la situation sociale, économique, familiale des prévenus. Cette phase d'évaluation serait particulièrement utile pour déterminer le contenu d'une éventuelle peine de probation dont les modalités devraient être fixées au plus près des besoins de la personne.

Cette évaluation doit faire l'objet d'une réflexion renouvelée. Il faut en finir avec le concept contestable de «*dangerosité*», porteur de l'idée d'élimination sociale et qui a conduit à substituer progressivement la logique de la surveillance et du contrôle, via les mesures de sûreté, à celle de l'aménagement de peine fondé sur les objectifs de réinsertion et de prévention de la récidive.

L'évaluation de la personnalité et du risque de récidive est aujourd'hui effectuée dans le cadre d'expertises cliniques nécessairement limitées, dont les conditions de réalisation sont parfois contestables, et qui tendent à se transformer en science de prédiction des comportements criminels en raison de la focalisation sur l'appréciation de la «*dangerosité*», véritable obsession de notre droit pénal. Si l'expertise clinique reste indispensable, de même qu'un bilan précis de la situation sociale de la personne, la connaissance d'éléments de nature statistique et criminologique pourrait compléter utilement l'évaluation sur la question de la prévention du risque de récidive.

Plusieurs conditions impératives doivent néanmoins être posées. Il est nécessaire qu'une recherche indépendante, publique et pluridisciplinaire (criminologie, sociologie, psychologie, etc) se développe sur les questions pénales afin de disposer d'études fiables, adaptées aux spécificités de la société française et réalisées selon une méthodologie scientifiquement éprouvée. À cet égard, le Syndicat de la magistrature a toujours émis les plus grandes réserves sur l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales qui ne répond pas à ces exigences. En revanche, le CNRS et l'université pourraient être mobilisées. Les magistrats pourraient être associés à de telles études si l'on créait enfin des passerelles constructives entre les juridictions et les universités. Il faut néanmoins se garder de tout scientisme en la matière car la question du choix de la peine ne se résume pas à une affaire technique mais procède d'une réflexion plus globale dont les dimensions sont multiples.

Par ailleurs, si l'on veut éviter les dérives constatées notamment aux États-Unis dans l'utilisation des échelles dites «*actuarielles*», il faut circonscrire strictement la portée des éléments statistiques et criminologiques auxquels la justice a recours en posant le principe selon lequel ces simples probabilités ne doivent jamais prendre le pas sur les facteurs d'évolution humains propres à chaque individu. L'individualisation de la peine et la définition d'un suivi dans le cadre d'une exécution de peine exigent une prise en compte constante de la dynamique de l'individu et de l'évolution de son parcours et, à l'inverse, le rejet de la fixité de certains critères d'évaluation ou de leur caractère automatique et stigmatisant.

3) SORTIR DE L'IMPASSE CARCÉRALE

a) Réduire l'incarcération

Au vu des chiffres record de la population carcérale aujourd'hui (66 704 détenus, un taux d'accroissement de 5,6% sur les douze derniers mois), il est indispensable d'agir à la fois sur le nombre d'entrées en prison et la durée des peines exécutées, si l'on veut parvenir enfin à des conditions de détention respectant la dignité des personnes et à un véritable accompagnement de la sortie, ces deux objectifs concourant à la prévention de la récidive.

Ceci implique la suppression de toute automaticité des mesures répressives : peines plancher, révocation automatique des sursis simples en cas de peine ferme, impossibilité d'accorder des sursis avec mise à l'épreuve au vu des antécédents, mandat de dépôt obligatoire dans certains cas de récidive d'infractions sexuelles et de violences (article 465-1 du code de procédure pénale), restriction des possibilités d'aménagement des peines en cas de récidive... Ces dispositions sont tout à la fois contraires au principe d'individualisation des peines et contre-productives tant les études françaises et internationales démontrent que le recours systématique à l'emprisonnement aggrave le risque de récidive.

Le principe posé par les articles 707 et 723-15 du code de procédure pénale de l'aménagement des peines ou reliquats de peines de deux ans doit être pleinement appliqué pour préserver les moyens de survivre que se sont trouvés les nombreux justiciables en situation précaire : missions intérimaires, petits boulots, logements en «*dépannage*». De ce fait, les restrictions introduites par la possibilité de mise à exécution par le parquet en raison de l'urgence doivent être abolies (article 723-16). Dans le même but, il est nécessaire d'accroître les possibilités de conversion par le JAP d'une peine ferme ou de jours amende en travail d'intérêt général.

b) Créer une peine de probation autonome

Le Syndicat de la magistrature est favorable au principe d'une peine déconnectée de la prison, axée sur l'insertion et s'exécutant dans la société, qui pourrait se substituer au sursis avec mise à l'épreuve et être redéfinie non en fonction de mesures de contrôle et d'obligations particulières, mais selon un modèle emportant «*suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infractions dans la société et de contribuer à la sécurité collective*» ainsi que le formule le Conseil de l'Europe.

L'objectif de prévention de la récidive ne peut être dissocié de la prise en compte des besoins et de la problématique de la personne concernée, en recherchant sa mobilisation : la contrainte et le recours au cadre pénal doivent intervenir en dernier recours. Les dix dernières années de surenchère sécuritaire et d'injonctions contradictoires ont dénaturé la démarche socio-éducative et pesé lourdement sur les pratiques de professionnels tétanisés à l'idée de voir leur responsabilité engagée en cas de récidive.

Donner un nouvel élan à ces services par la création de la peine de probation ne peut se faire sans une réduction de son champ d'application et du nombre de dossiers suivis

par fonctionnaire. Il faut réserver cette peine aux personnes ayant réellement besoin d'un accompagnement et pour lesquelles les problématiques à traiter en termes de prévention de la récidive et de réinsertion justifient un suivi pluridisciplinaire. De la même manière la compétence et l'énergie des SPIP ne doit pas être gaspillée dans des missions disparates, comme par exemple le suivi des travaux non rémunérés fixés par une composition pénale.

Si la probation doit effectivement être définie sans référence à un quantum d'emprisonnement fixé par la juridiction de jugement, elle reste une peine qui doit demeurer «*strictement et évidemment nécessaire*» et ne doit pas être une «*coquille vide*» dont l'intéressé ne comprendrait pas les enjeux. À l'issue d'une période d'évaluation, le SPIP pourrait proposer au JAP l'intensité de suivi qui lui paraît adaptée, ses modalités et le cas échéant d'éventuelles obligations particulières, le tout pouvant être débattu avec l'intéressé lors d'une audience, avec possibilité d'assistance d'un avocat. La décision pourrait être assortie d'une possibilité de recours. La juridictionnalisation de l'application des peines, immense acquis de ces quinze dernières années doit être préservée.

Pour le Syndicat de la magistrature, le contenu de la probation ne peut pas être déterminé uniquement par l'administration pénitentiaire, dont le JAP ne serait qu'une «chambre d'enregistrement». L'audition du probationnaire par le JAP, éclairée par les propositions du SPIP, apporterait les garanties du débat judiciaire et peut fournir un réel soutien à l'action engagée par les CIP en direction de la personne. Aucune politique d'application des peines ne peut parvenir à un accompagnement efficace des personnes sans une collaboration étroite et une confiance réciproque entre les différents professionnels.

c) Favoriser les aménagements de peine

Au vu de la baisse actuelle du nombre de libérations conditionnelles, malgré la croissance exponentielle de la population carcérale et alors que cet aménagement de peine fait ses preuves en termes de prévention de la récidive, il est indispensable d'en faire le pivot d'un parcours d'exécution des peines d'emprisonnement ferme. La libération conditionnelle doit être de droit à un certain stade d'exécution de la peine (la moitié ou les deux tiers) avec possibilité pour le JAP de l'écarter exceptionnellement pour des motifs strictement définis par la loi.

Le recours au placement sous surveillance électronique devrait surtout être l'occasion d'un véritable accompagnement et a atteint ses limites après son développement ces dernières années. La construction de centres de semi-libertés accessibles facilement et aux horaires adaptés doit être un objectif

privilegié. De même, il importe de garantir et d'étendre le financement des associations habilitées pour accueillir des condamnés en permettant un accompagnement socio-éducatif et un hébergement des personnes précarisées.

Ces associations qui ont vu leurs budgets chuter de façon dramatique apportent pourtant des solutions indispensables au vu de la situation actuelle du marché du travail et du logement, un accompagnement éducatif de qualité pour un coût nettement moindre que l'incarcération (40 euros par jour au lieu d'un prix moyen de 100 euros).

Plus généralement, l'aménagement des peines ne peut avoir pour seul objectif (hors dispositif de *numerus clausus* abordé plus loin) la gestion des flux pénitentiaires même si la prévention de la surpopulation est une préoccupation des plus légitimes. Pour le Syndicat de la magistrature, l'aménagement de peine découlant d'une démarche accompagnée et d'un véritable débat sera souvent beaucoup plus efficace en matière de prévention de la récidive que ne peut l'être par exemple le dispositif actuel de la SEFIP (surveillance électronique en fin de peine).

d) Développer une autre conception de la prison

Le Syndicat de la magistrature défend l'idée d'un *numerus clausus* dans les maisons d'arrêt - déjà pratiqué dans les établissements pour peine. Il faut organiser un dispositif de sortie des détenus les plus proches de leur libération dans le cadre d'un aménagement de peine, dès le franchissement d'un seuil d'alerte, sans pour autant restreindre les «entrées» lorsqu'elles sont nécessaires. Il s'agit de faire respecter le principe «*une place, un détenu*», sans bloquer à l'entrée - même s'il faut bien sûr oeuvrer simultanément à une baisse drastique du nombre d'incarcérations.

Cette mesure est l'un des outils nécessaires au fonctionnement de prisons rénovées : des établissements respectant toutes les règles pénitentiaires européennes, le principe de l'encellulement individuel, et la possibilité d'avoir accès au travail, aux soins, au maintien des liens familiaux, à la liberté d'expression et à la citoyenneté.

Agir pour la prévention de la récidive implique aussi de s'interroger sur la question essentielle des moyens de la justice. Le succès d'une nouvelle politique pénale et l'efficacité de la lutte contre la récidive sont clairement conditionnés par les moyens qui seront attribués aux services judiciaires et pénitentiaires qui sont aujourd'hui dans l'incapacité d'exercer ces missions. De même, la mobilisation des services publics de la santé, de l'emploi, du logement dont sont trop souvent exclues les personnes condamnées est absolument indispensable.

* * *