



Conférence de consensus **Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive**

Principes d'action et méthodes

Rapport du jury de consensus remis au Premier ministre

Paris, le 20 février 2013

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

A la lumière des connaissances scientifiques et professionnelles rassemblées par le comité d'organisation, ainsi que des auditions publiques, le jury estime nécessaire de reposer la question du sens et des finalités de la peine. Il considère que la sanction pénale doit, pour garantir efficacement la sécurité de tous, viser en priorité l'insertion ou la réinsertion des personnes qui ont commis une infraction. Il estime qu'il dispose d'éléments fiables pour remettre en cause l'efficacité de la peine de prison en termes de prévention de la récidive.

En conséquence, le jury propose une nouvelle peine, la peine de probation. Elle garantirait la visibilité et la crédibilité d'une peine contraignante, orientée vers la prévention de la récidive, et favorisant l'insertion de la personne condamnée. Afin de garantir son intégrité, il importe que cette peine soit prononcée sans référence à la peine de prison.

De plus, le jury recommande de s'orienter vers une politique de limitation de l'incarcération. Dans ce but, le jury souhaite l'abandon de tous les mécanismes automatiques d'aggravation des peines ou de limitation des possibilités de leur aménagement, y compris pour les condamnés en état de récidive.

Lorsqu'une sanction privative de liberté est nécessaire, le jury estime impératif de garantir des conditions de détention respectueuses de la dignité des personnes et permettant une préparation de la sortie dès le début de l'incarcération. La facilitation du maintien des liens familiaux, le développement des activités professionnelles et de la formation, l'accès aux dispositifs sociaux de droit commun ainsi que la possibilité d'une expression collective institutionnalisée apparaissent comme les priorités les plus urgentes de cette nécessaire évolution.

De plus, le consensus sur l'efficacité des mesures d'aménagement de peine doit emporter une orientation ferme en faveur de leur développement, y compris pour les personnes les plus fragiles socialement qui en sont aujourd'hui largement exclues. En particulier, le jury préconise d'adopter un système de libération conditionnelle d'office, qui permettrait de ne plus considérer cette mesure comme une faveur, mais bien comme le mode normal de libération, seul capable d'assurer une prévention efficace de la récidive. De manière symétrique, les « sorties sèches » doivent être proscrites.

Enfin, une prise en charge efficace et pérenne des problématiques des personnes nécessite la coordination de l'ensemble des services publics afin de remédier à l'exclusion, de droit ou de fait, des dispositifs sociaux de droit commun que subissent les personnes sous main de justice. L'instauration d'une politique interministérielle apparaît, à cet égard, indispensable.

S'agissant des mesures de sûreté, le jury considère qu'elles sont particulièrement attentatoires aux libertés individuelles et qu'à ce titre elles ne peuvent puiser leur justification dans une notion aussi floue que celle de dangerosité. En conséquence, il recommande d'abolir la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté.

Afin de garantir une prise en charge juste et efficace des personnes sous main de justice, le jury appelle à repenser la place de l'évaluation des problématiques des personnes qui doit éclairer l'ensemble des décisions de justice. Cette évaluation doit notamment ouvrir sur l'individualisation des méthodes de prise en charge, en milieu ouvert et en milieu fermé, dans le respect des principes d'efficacité et de respect de la personne, identifiés par la recherche.

Sans se prononcer sur des outils particuliers, le jury recommande d'étudier des outils et des méthodes de prise en charge évalués à l'étranger et de s'attacher particulièrement aux conditions de leur adaptation au contexte français. Une phase d'expérimentation et d'évaluation est nécessaire. En cela, le développement et la coordination des dispositifs d'évaluation et de recherche doivent soutenir une évolution raisonnée des pratiques professionnelles.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p.6
I. PUNIR DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE	p.9
A. Le sens et les fonctions de la peine	p.10
<i>Recommandation 1 – La peine de prison, une peine parmi d’autres</i>	p.10
B. L’échelle des peines	p.11
<i>Recommandation 2 – Abandonner les peines automatiques</i>	p.11
C. La création d’une nouvelle peine indépendante de la prison	p.12
<i>Recommandation 3 – Instaurer une peine de probation</i>	p.13
<i>Recommandation 4 – Mettre en œuvre la peine de probation</i>	p.15
D. Le périmètre de la justice pénale	p.16
<i>Recommandation 5 – Sortir certaines infractions du champ de la prison</i>	p.17
II. REPENSER LE CONCEPT DE RÉCIDIVE LÉGALE	p.19
<i>Recommandation 6 – Permettre la réinsertion des récidivistes</i>	p.20
III. CONSTRUIRE UN TEMPS DE PRISON UTILE	p.21
A. Prison et réinsertion : la difficile équation	p.22
<i>Recommandation 7 – Rendre la prison digne des citoyens</i>	p.23
B. Le choix résolu de la libération conditionnelle	p.24
<i>Recommandation 8 – Empêcher toute « sortie sèche »</i>	p.25
C. Les droits sociaux et l’accès aux dispositifs de droit commun	p.26
<i>Recommandation 9 – Permettre l’accès aux dispositifs de droit commun</i>	p.28
D. La peine après la peine : les mesures de sûreté	p.28
<i>Recommandation 10 – Supprimer les mesures de sûreté</i>	p.29
IV. REFONDER L’APPLICATION DES PEINES	p.31
A. Le rôle des acteurs de justice	p.32
B. L’introduction de nouvelles méthodes de prise en charge	p.32
C. L’évaluation des personnes	p.34
<i>Recommandation 11 - Conduire une évaluation raisonnée</i>	p.35
V. MIEUX COORDONNER LA RECHERCHE	p.37
<i>Recommandation 12 – Coordonner la recherche</i>	p.38

LISTE DES MEMBRES DU JURY

FRANÇOISE **TULKENS**, PRÉSIDENTE

SYLVIE **ARSEVER**

SOPHIE **BARON-LAFORET**

CHRISTIAN **BINETRUY**

DELPHINE **BOURGOUIN**

DAVID **CHARMATZ**

FRANCIS **FORMELL**

ANNIE **FOUQUET**

GENEVIÈVE **GIUDICELLI-DELAGE**

CHRISTIAN **JACQUOT**

YAZID **KHERFI**

ISABELLE **LARROQUE**

LOÏC **LECHON**

ANDRÉ **PAGE**

JEAN-PAUL **PECQUET**

ETIENNE **PINTE**

BASTIEN **QUIRION**

MYRIAM **REVAULT D'ALLONNES**

JEAN-LUC **RIVOIRE**

JACQUES **SALVATOR**

INTRODUCTION

La récidive est une réalité complexe qui réunit, tant sur le plan théorique que pratique, certaines des questions les plus significatives du droit pénal, et sans doute aussi les plus irritantes. La récidive est en effet la marque visible des limites du système de justice pénale qui ne peut à lui seul appréhender un problème qui concerne la société toute entière. En un mot, la prévention de la récidive, enjeu humain et social majeur, est à la fois une question de politique pénale et une question de politique sociale.

Définir des principes d'action pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, tel a été le défi relevé par le jury de la conférence de consensus. La réflexion de ses membres a été guidée par la phrase de Démosthène selon lequel il faut que les principes d'une politique soient faits de justice et de vérité.

Comme le précise la présidente du comité d'organisation, Nicole Maestracci, la conférence de consensus repose sur l'idée qu'aucune politique « ne peut s'installer dans la durée si elle ne s'appuie pas sur un socle de connaissances scientifiquement validées et sur des choix compris et partagés par le plus grand nombre ».

Ainsi, le jury a eu à sa disposition trois séries de documents inédits qui, ensemble, ont constitué la pierre angulaire de ses travaux. Tout d'abord, 16 fiches thématiques, rédigées par les membres du comité d'organisation, sur la base de travaux scientifiques, tant français qu'étrangers, parlementaires et administratifs, qui ont abordé tous les aspects de la récidive et de sa prévention (données de la récidive, facteurs de risque et de protection, dispositifs des peines, évaluation des personnes, processus de prise en charge dans la probation, recherche et formation, pour n'en citer que quelques unes). Ensuite, la synthèse des contributions et des auditions : plus de 140 personnes, représentant 70 organisations syndicales, professionnelles, associatives ont été entendues par le comité d'organisation et 35 contributions spontanées, émanant d'associations, de magistrats, de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, de services de psychiatrie, de victimes lui ont été adressées. Enfin, les contributions de 23 experts sollicités par le comité d'organisation et qui ont apporté une analyse fine des situations, enrichi la réflexion et formulé des suggestions.

Ce matériel qui a fondé les analyses du jury est extrêmement riche et unique. Il apporte une contribution substantielle à la compréhension de la question de la récidive. Le jury souhaite vivement qu'il puisse être diffusé largement et faire l'objet d'une publication.

Les membres du jury ont été choisis par le comité d'organisation pour leur diversité et même leur différence, source de richesse dans le travail collectif qui a été le leur.

Au terme de deux journées d'auditions et de deux journées de délibérations, le jury a formulé cinq principes d'action et proposé 12 recommandations pour les mettre en œuvre. Les travaux du Conseil de l'Europe, ainsi que ceux qui se développent au sein de l'Union européenne, sont là pour rappeler que les propositions du jury se situent dans un cadre européen qui est notre horizon régulateur. A cet égard, le respect des droits fondamentaux a été pour le jury une exigence primordiale.

Au regard du court délai qui lui a été imparti, les recommandations formulées sont des recommandations de principe réalistes, approfondies seulement pour certaines d'entre elles.

Les recommandations du jury de consensus s'articulent autour de cinq principes d'action.

- Punir dans une société démocratique
- Repenser le concept de récidive légale
- Construire un temps de prison utile
- Refonder l'application des peines
- Mieux coordonner la recherche

Le premier principe se fonde sur deux recommandations essentielles et qui sont étroitement liées : considérer la prison comme une peine parmi d'autres et instaurer une peine de probation, sans lien ni référence avec l'emprisonnement, dont la finalité réside dans la réinsertion des personnes condamnées et, partant, la protection de la société et des victimes. Pour être lisible, cette nouvelle peine fusionne les différentes peines et mesures non privatives de liberté qui existent actuellement. L'abandon des peines automatiques et des peines plancher, la réduction du nombre d'incriminations passibles d'une peine d'emprisonnement, ainsi que la contraventionnalisation de certains délits sont également des recommandations induites par ce principe.

Le deuxième principe tend à repenser le concept de récidive légale. Il se traduit par l'importance de laisser au magistrat la possibilité d'apprécier l'effet sur la peine de la circonstance aggravante de récidive et invite à la suppression de la limitation, pour les récidivistes, de l'accès aux aménagements de peine afin d'ainsi mieux assurer leur réinsertion, sans pour autant les dédouaner de leur responsabilité.

Le troisième principe – construire un temps de prison utile – se traduit particulièrement par la nécessité de rendre la prison digne des citoyens. A cet égard, le jury a été particulièrement attentif à la description et à l'analyse du monde carcéral par des personnes en cours de peine. L'interdiction de toute sortie sèche, l'adoption d'un système de libération conditionnelle d'office, l'institutionnalisation de la prise en charge des personnes placées sous main de justice, avec la mise en place d'une politique interministérielle garantissant l'accès aux dispositifs de droit commun et la suppression des mesures de sûreté, sont les autres propositions fortes du jury.

Le quatrième principe de refondation de l'application des peines, centré autour du rôle des acteurs de justice, des nouvelles méthodes de prise en charge ainsi que de l'évaluation des personnes, conduit à proposer une évaluation raisonnée, c'est à dire nécessitant des étapes pour un changement des pratiques. A cet égard, des règles éthiques doivent présider à la recherche d'un équilibre dans le respect des droits de l'homme, entre la protection de la société et le respect des personnes.

Le cinquième principe, relié à la problématique des articulations de la recherche et de l'action politique, inscrites dans des temporalités différentes, se traduit par des propositions de coordination de la recherche, de regroupement des dispositifs existants et d'évaluation interministérielle de la politique de prévention de la récidive.

Le jury est bien conscient que l'ensemble de ces propositions implique une nouvelle culture et un aggiornamento des mentalités. Elles ne pourront se développer que si leur mise en œuvre s'inscrit dans la durée et dispose des moyens adéquats.

Le jury a toujours eu présent à l'esprit le fait qu'il transmettait au gouvernement et, en l'espèce, au Parlement, la responsabilité de porter les espoirs des citoyens et des justiciables dans un monde en crise. Crise économique, politique et institutionnelle mais aussi crise de l'autorité comme de la démocratie. Une « crise sans fin » comme l'observe Myriam Revault d'Allonnes. Elle nous fait perdre la dimension de l'avenir, ce qui est un étrange renversement car la modernité a, au contraire, pensé la crise comme une période dynamique qui assure la transition d'une période à une autre.

La crise d'aujourd'hui n'est peut-être plus une crise mais le signe d'un passage, d'une mutation. Nous vivons une « bifurcation historique », pour reprendre l'expression d'un prix Nobel belge de chimie Ilya Prigogine. Cette « bifurcation » porte en elle autant de menaces que de promesses. Ce n'est pas la fin du monde, c'est la fin d'un monde. Notre message aujourd'hui est d'engager la justice dans la voie d'un changement réel, sérieux, solide, pour assumer sa responsabilité dans un monde nouveau.

PARTIE I

Punir dans une société démocratique

A. Le sens et les fonctions de la peine

1. D'emblée, le jury de consensus a été conduit à se poser la question suivante : qu'est-ce que punir dans une société démocratique ? Chaque peine prononcée par un juge, au nom du peuple français, est une réponse particulière à cette question, réponse qui peut prendre des formes différentes, pour des faits identiques, selon les époques et les préoccupations de la société française.
2. La peine de prison semble constituer aujourd'hui, aux yeux du public comme des professionnels de la justice, la forme la plus évidente et la mieux admise des peines. Cependant, le jury considère qu'elle ne doit pas toutes les épuiser. En effet, il est apparu dans la documentation qui a été portée à sa connaissance un certain nombre de constats qui révèlent les dysfonctionnements actuels de la justice pénale et vident la peine du sens qui doit être le sien dans une société démocratique, sans pour autant traiter efficacement les situations de récidive.
3. Le jury a constaté particulièrement les effets du manque d'individualisation des peines et des lacunes dans la prise en charge des personnes condamnées, engendrés par la surpopulation carcérale. Il a observé l'augmentation constante des peines privatives de liberté prononcées, à la fois dans leur nombre et dans leur durée, ainsi que la saturation des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).
4. Le jury a dès lors été amené à questionner l'efficacité de la peine de prison. Il considère qu'elle ne doit plus être la référence unique de l'échelle des peines parce qu'il est apparu qu'elle ne garantit, en l'état, que peu ou pas le non renouvellement d'actes délinquants et qu'elle n'offre à la société qu'une sécurité provisoire.
5. Le jury propose de concevoir la peine de prison comme une peine parmi d'autres, prononcée seulement lorsqu'il est établi qu'elle est indispensable à la sécurité de la société. Le temps de la détention doit alors être un temps utile et constructif pour la personne condamnée, un temps totalement orienté vers la réinsertion.

RECOMMANDATION 1

LA PEINE DE PRISON, UNE PEINE PARMİ D'AUTRES

Le jury de consensus considère, de manière générale, que la sanction doit prioritairement se traduire par une peine qui vise l'insertion ou la réinsertion des personnes qui ont commis une infraction.

Il recommande de concevoir la peine de prison non plus comme une peine de référence, mais comme une peine parmi d'autres.

B. L'échelle des peines : le refus des peines automatiques

6. Le jury de consensus estime qu'il convient de laisser aux magistrats le soin d'apprécier à leur juste mesure les faits délictueux. Leur décision ne doit pas être contrainte, de quelque manière que ce soit, par une peine plancher qui ne tient a priori nul compte du parcours global de l'individu concerné, de la nature des infractions et de la nécessaire individualisation de la peine.
7. Il résulte des auditions des experts, des documents et études figurant dans la bibliographie que ce mécanisme est sans effet scientifiquement évalué sur la récidive et qu'il a de surcroît contribué notablement à la surpopulation carcérale, avec tous les effets qui en découlent.
8. Enfin, comme le jury l'a constaté à la lecture des textes législatifs récents, le dispositif des peines plancher prévu par la loi du 10 août 2007 pour les récidivistes s'est étendu à d'autres situations. Ainsi, la loi du 14 mars 2011 a créé une autre catégorie de peines plancher pour certains délits d'atteinte grave aux personnes en l'absence de toute récidive légale. Le jury souhaite mettre fin à ces effets de contagion qui peuvent se révéler contraires aux exigences démocratiques de proportionnalité de la peine.

RECOMMANDATION 2

ABANDONNER LES PEINES AUTOMATIQUES

Au nom du principe d'individualisation de la peine, le jury considère qu'il est nécessaire d'abandonner les peines plancher.

C. La création d'une nouvelle peine indépendante de la prison

Les principes directeurs

9. La diversité actuelle des sanctions présente l'inconvénient de rendre les peines illisibles, pour l'auteur de l'infraction comme pour les victimes et la société. Ainsi que le jury l'a constaté, les peines non privatives de liberté ne sont pas suffisamment utilisées par les juridictions, dont la pratique reste largement déterminée par le recours à la détention.
10. Dans le but de développer les peines non privatives de liberté et de les rendre plus efficaces, le Conseil de l'Europe a recommandé (29 novembre 2000) d'ériger la probation en tant que sanction indépendante imposée sans que soit prononcée une peine d'emprisonnement.
11. Le jury propose une nouvelle peine, la *peine* de probation.
12. Le jury préconise de fusionner au sein de cette nouvelle peine de probation les différentes peines et mesures non privatives de liberté de nature différente qui existent actuellement de manière éparse. Cette suggestion donnera du poids à l'exécution de ces dernières et permettra d'assurer un accompagnement social individualisé, ces deux aspects étant de nature à prévenir la récidive.
13. Le jury estime que la mise en place d'une peine de ce type pourrait clarifier la place de la peine en milieu ouvert dans l'échelle des peines et en permettre une application plus efficace et plus crédible. Elle doit être perçue par tous comme une vraie peine, avec des éléments de contrainte et de contrôle ainsi que des fonctions de réparation et de réinsertion. Clairement distincte de l'emprisonnement, la nouvelle peine devra être conçue, non comme une peine alternative à la prison ou une peine de substitution, mais comme une peine à part entière, susceptible d'agir sur la récidive en favorisant l'insertion de la personne condamnée. Son caractère contraignant doit être clair aux yeux de la société, raison pour laquelle le jury a retenu la qualification de *peine* de probation.
14. La peine de probation, à condition qu'elle soit mise en place dans les conditions et avec les moyens propres à lui assurer la crédibilité nécessaire, paraît au jury la seule voie pour faire diminuer les courtes peines d'emprisonnement. Il s'agit d'un pari audacieux mais qui tient compte des effets pervers induits par les mécanismes d'automatisme qui peuvent pousser les juridictions à des stratégies de contournement en prononçant des *quantum* plus élevés.
15. Dans cette perspective, le jury de consensus a tenu à approfondir l'analyse de ce que pourrait être cette peine, compte tenu de sa nouveauté et de la diversité des propositions soumises au comité d'organisation.

RECOMMANDATION 3

INSTAURER UNE PEINE DE PROBATION

Le jury recommande l'instauration d'une nouvelle peine de probation indépendante et sans lien ni référence avec l'emprisonnement.

La finalité de cette peine est à la fois la réinsertion de la personne condamnée et la protection de la société ainsi que des victimes.

Des éléments pour la mise en œuvre

16. Le jury tient à préciser d'emblée qu'il appartient au juge du fond de décider du prononcé de la peine de probation et d'en déterminer la durée dans le délai qui sera fixé par la loi. Il peut ou non en préciser le contenu. A défaut, cette tâche reviendra au juge d'application des peines. Le juge du fond prend, le cas échéant, dès le prononcé de la peine, les mesures nécessaires pour garantir la sécurité publique et celle de la victime (interdiction d'approcher celle-ci, de fréquenter certains lieux, etc.).
17. Limitée dans le temps, la peine de probation implique la définition d'objectifs et d'un plan d'exécution à suivre par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Ce plan peut être modifié en cours d'exécution lorsque le condamné n'applique pas les mesures décidées ou, à l'inverse, lorsque la mesure a cessé d'être utile, voire est devenue contre-productive.
18. Selon le jury, la peine de probation, dont il faut rappeler qu'elle est clairement distincte de la prison, implique différents modes de réparation (médiation, réparation du préjudice, travail d'intérêt général, rencontre auteur-victime). Elle comporte aussi le suivi de mesures susceptibles de permettre à la personne de modifier le comportement à l'origine du délit (injonction thérapeutique, stage de sensibilisation à la sécurité routière, stage de citoyenneté, etc.). Elle permet enfin de travailler sur les facteurs de réinsertion (accès au logement, recherche d'emploi, formation professionnelle, accès aux soins, etc.). Ces différents axes peuvent être combinés. Ils pourraient également être, selon les cas, associés à une mesure de surveillance électronique, ce qui pourrait rendre nécessaire un réexamen du statut légal de cette dernière mesure.
19. A l'occasion de la création de cette nouvelle peine, il serait utile d'explorer les pistes ouvertes par la justice réparatrice. En effet, celle-ci amène à une considération plus affirmée de la victime. Mais elle vise aussi à assurer la resocialisation de l'auteur de l'infraction et le rétablissement de la paix sociale. L'objectif de la justice réparatrice est d'accompagner la restauration la plus complète possible de tous ceux qui ont été touchés par l'infraction. Il est intéressant de rappeler que la directive européenne du 25 octobre 2012 fait notamment référence à la médiation entre la victime et l'auteur.
20. Le jury estime que la peine de probation aura vocation à se substituer au sursis avec mise à l'épreuve, lorsqu'il est accordé en totalité. S'agissant de l'articulation entre la peine de probation et les peines mixtes (comprenant une part de prison ferme pour réprimer et une part avec sursis pour dissuader), le jury considère que cette question nécessite l'examen de toutes ses implications juridiques.

21. A titre de principe, le jury estime que le non respect des règles et des conditions fixées dans le plan de probation n'entraînera pas automatiquement une « sanction-couperet » mais pourra appeler un effort pour mieux accompagner le condamné. Les études menées sur les processus de sortie de délinquance (désistance) montrent que la réitération occasionnelle n'implique pas l'abandon du processus mais en fait au contraire souvent partie. Toutefois, la non observation persistante des règles de probation, constatée par le juge d'application des peines dans le cadre d'un débat contradictoire, constituera un délit qui pourra justifier un renvoi devant un tribunal.
22. Enfin, la création de cette nouvelle peine impose de réviser en profondeur le statut juridique actuel de la probation. En effet, le Conseil de l'Europe précise que « la probation reste de la responsabilité du pouvoir public, même dans les cas où les services sont assurés par d'autres organismes ou par des bénévoles » (déclaration n°9). Le jury estime que la volonté de promouvoir la peine de probation doit s'afficher clairement et que, dans cette perspective, il est nécessaire de renforcer les services de probation et de faire apparaître l'ensemble de leurs missions dans l'organigramme de l'administration pénitentiaire.
23. Le jury estime utile de réfléchir à une direction autonome de la probation.
24. Le jury reconnaît que la compréhension et l'acceptation de cette nouvelle peine de probation ne seront sans doute pas acquises d'emblée. Il importe donc de bien en communiquer les modalités et de permettre aux inquiétudes soulevées ainsi qu'aux éventuels incidents auxquels elle pourrait donner lieu d'être pris en compte et de recevoir des réponses. Ces échanges pourraient utilement intervenir au niveau central mais aussi à travers les instances de coordination existantes (conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), cellules de veilles de quartier, etc.) L'implication du CLSPD pourrait être renforcée en inscrivant explicitement la prévention de la récidive dans ses axes de travail.
25. De manière générale, les réformes engagées devront être pensées comme un processus à long terme. Les mesures introduites le sont parce que des données collectées en France et à l'étranger donnent à penser qu'elles sont efficaces. Mais elles seront évaluées, en valorisant notamment la possibilité de mettre en œuvre des expériences innovantes localisées, et modifiées, voire révisées, en fonction des résultats. Cette façon de faire devrait aussi être l'occasion d'un processus d'apprentissage et de concertation des acteurs. La démarche doit être rendue claire aux yeux du public en général, des victimes, et du monde politique. Cette communication doit être assumée par les pouvoirs publics au plus haut niveau, y compris à l'occasion d'accidents dans la prise en charge des personnes placées sous main de justice. Le public doit également être sensibilisé aux réalités de la détention et de la probation. A cet égard, les personnels devraient jouir d'une plus grande liberté dans leurs contacts avec les médias, sous réserve bien entendu d'un respect strict des secrets liés à la protection de la personnalité des personnes sous main de justice. Les acteurs de la chaîne pénale, les représentants des collectivités locales et les victimes doivent recevoir une information privilégiée et continue. Leurs interrogations et leurs réserves doivent être prises en compte et recevoir une réponse. Cette concertation doit se faire au travers des organismes existants.

RECOMMANDATION 4

METTRE EN ŒUVRE LA PEINE DE PROBATION

Le jury estime que la durée maximale de la peine de probation devra être fixée par la loi et que la durée effective sera déterminée par le juge du fond. Il reviendra au juge d'application des peines de préciser le contenu des mesures de probation.

Enfin, le jury suggère la création d'une infraction de non respect de la peine de probation.

Le jury recommande de mettre en œuvre les mesures appropriées pour assurer l'information adéquate et efficace de tous les acteurs concernés, notamment les services de police et de gendarmerie.

Le jury recommande de réaffirmer le caractère régalien de la probation.

L'instauration de cette peine de probation nécessitera un renforcement conséquent des moyens dédiés aux services, dont les effectifs devront se rapprocher des normes européennes en la matière.

D. Le périmètre de la justice pénale

26. L'ensemble de ces considérations a conduit le jury de consensus à s'interroger sur le périmètre de la justice pénale. S'il a envisagé un temps la dépenalisation de certains délits, il a dû constater qu'il ne disposait pas de données suffisantes pour faire des propositions ciblant précisément les actes à dépenaliser et a jugé ce débat trop éloigné de l'objet de ses travaux. Il pense cependant que le législateur devra reconsidérer la place que notre société doit attribuer à l'intervention pénale et à d'autres modes de régulation, civile ou administrative.
27. En revanche, le jury a choisi comme principe fondamental - qui sera décliné dans différentes directions - l'évitement de la prison et a privilégié l'option d'une réduction des infractions punies d'une peine privative de liberté.
28. Le jury suggère la contraventionnalisation de certains délits. Par rapport aux modes non judiciaires de régulation, cette option présente à ses yeux la garantie pour le justiciable de pouvoir comparaître devant un juge. Il rappelle aussi que le code pénal prévoit que ces peines contraventionnelles peuvent être enrichies de formules plus pédagogiques (stages de citoyenneté, de sécurité routière, etc.). Enfin, une telle recommandation revient à restituer à certains contentieux de masse leur précédente nature contraventionnelle, comme c'était le cas en matière routière avant la loi du 12 juin 2003.
29. La diminution de l'activité correctionnelle des juridictions passe aussi par d'autres moyens. A cet égard, l'activité du parquet a souvent été évoquée lors des contributions et des auditions de la conférence de consensus. Il convient de rappeler que le parquet traite de très nombreuses infractions par des modes diversifiés qui vont du rappel à la loi à la composition pénale. Ces réponses au niveau du parquet réduisent de façon significative les classements sans suite. Le jury préconise par ailleurs l'extension des possibilités de transaction.
30. Le jury recommande aussi de permettre au parquet de déployer l'intégralité de son pouvoir d'appréciation et de décision et de mettre fin à la pratique d'une réponse systématique à tout acte délictuel, laquelle conduit à une judiciarisation excessive. Ainsi, le jury suggère de reconsidérer la pertinence de la priorité conférée au taux de réponse pénale comme indicateur de performance. Les magistrats du ministère public doivent en effet exercer pleinement l'usage de leur pouvoir d'opportunité des poursuites, jamais supprimé dans les textes.
31. De manière générale, le jury souhaite rappeler un élément essentiel largement connu : moins de réponses pénales ne signifie pas une absence de réponse. Les processus disciplinaires, à l'école ou dans les entreprises par exemple, les dispositifs de médiation sociale ainsi que tous les autres modes alternatifs de règlement des conflits et des différends sont, dans de nombreux cas, mieux adaptés que la réponse pénale.

RECOMMANDATION 5

SORTIR CERTAINES INFRACTIONS DU CHAMP DE LA PRISON

Le jury recommande de changer de perspective et de réduire le nombre d'incriminations passibles d'une peine d'emprisonnement.

Il recommande aussi de ne pas poursuivre dans la voie de la création de délits nouveaux.

En outre, il suggère de recourir à la contraventionnalisation de certains délits, afin de garantir au justiciable la comparution devant un juge. La contraventionnalisation semble indiquée pour les délits représentant un contentieux quantitativement important mais de faible gravité.

PARTIE II

Repenser le concept de récidive légale

Le périmètre de la justice pénale

32. Depuis la loi du 12 décembre 2005, le traitement de la récidive a suscité une législation foisonnante privilégiant une sévérité accrue de la répression comme meilleur moyen de prévention de la récidive par son caractère dissuasif. De plus cette option entraîne la mise en place de restrictions supplémentaires, à caractère automatique dans la phase d'exécution de la peine. Ainsi l'emprisonnement, comme le jury l'a constaté à de multiples reprises, est devenu aujourd'hui la peine de référence pour les récidivistes, avec une possibilité significativement restreinte d'aménagement de peine et un durcissement des mesures de surveillance accompagnant la mise en liberté des condamnés.
33. Or, les réalités concernées par la récidive sont extrêmement diversifiées. Par exemple, le taux de récidive est particulièrement élevé en matière de délits routiers et d'atteintes aux biens, alors que celui concernant les crimes les plus graves est très faible. Il est donc indispensable de s'appuyer sur des données fiables tant qualitatives que quantitatives, afin de ne pas développer, dans ce domaine, une politique publique conçue principalement en fonction des cas les plus extrêmes, qui sont pourtant les cas les plus rares.
34. Le jury constate une contradiction qui renforce la nécessité de reconsidérer les options qui ont été privilégiées jusqu'à présent. D'une part, il existe un large consensus, à la fois scientifique et politique, sur l'efficacité des mesures dites alternatives et des aménagements de peine en matière de prévention de la récidive. D'autre part, ce sont précisément les personnes les plus fragiles au regard de la récidive qui se trouvent ainsi largement écartées de l'application des mesures les plus susceptibles de répondre efficacement à leurs problématiques.
35. L'ensemble des éléments ainsi mis en évidence révèle que les choix législatifs sont susceptibles d'entraîner à la fois l'aggravation de la récidive tout en l'amplifiant artificiellement. Par ailleurs, les options retenues contribuent aussi à l'augmentation du taux d'incarcération par un traitement privilégiant l'aggravation automatique des peines tout en élargissant le champ d'application de la récidive légale.
36. Enfin, l'inflation législative a eu pour effet de déstabiliser, de désorganiser et même de disqualifier l'action des professionnels. Le jury estime souhaitable de retenir une approche plus conforme aux connaissances scientifiques en la matière, plus lisible pour le condamné et pour le citoyen, plus opérationnelle pour l'ensemble des acteurs professionnels.

RECOMMANDATION 6

PERMETTRE LA REINSERTION DES RECIDIVISTES

Le jury recommande de revoir les dispositifs juridiques qui ont conduit à l'extension du concept de récidive légale et d'écarter toute disposition à caractère automatique.

Le jury souligne qu'il est important de laisser au magistrat la possibilité d'apprécier l'effet que doit avoir sur la peine la circonstance aggravante que constitue la récidive, y compris la possibilité de prononcer des peines non privatives de liberté.

Plus particulièrement, le jury recommande de supprimer la limitation, pour les récidivistes, de l'accès aux aménagements de peines afin de mobiliser tous les moyens adaptés de réinsertion à l'égard de ces personnes qui révèlent une fragilité particulière, sans pour autant les dédouaner de leur responsabilité.

PARTIE III

Construire un temps de prison utile

A. Prison et réinsertion : la difficile équation

37. Le jury observe que la privation de liberté reste pour beaucoup une peine nécessaire pour assurer la répression de la délinquance et la protection de la société, en conciliant celle-ci avec la réinsertion des personnes condamnées. A ce titre, il est communément admis que la préparation à la sortie de prison doit commencer dès l'entrée dans le processus carcéral. Or il y a consensus sur le fait que les conditions de détention ne permettent pas en l'état de préparer utilement la sortie et aggravent au contraire le risque de récidive pour une part de la population carcérale.
38. Le jury constate que la mission de sécurité et de protection de la société, par la neutralisation temporaire des personnes condamnées, prévaut à ce jour sur tous les autres objectifs de la peine, en particulier la réhabilitation et la réinsertion.
39. Le jury estime que le parc pénitentiaire ne doit pas être augmenté dans un objectif de plus grande capacité d'accueil, mais qu'il doit être qualitativement amélioré afin d'assurer de meilleures conditions de détention. Il constate également que l'accès aux établissements pénitentiaires est dans certains cas une réelle difficulté en raison de leur implantation géographique.
40. L'ensemble des travaux de la conférence de consensus a permis de souligner certains facteurs particulièrement problématiques, surtout en termes de récidive. La surpopulation carcérale qui induit une promiscuité, de la violence, des conditions de vie indignes ainsi qu'une altération de la santé physique et mentale ; un fonctionnement quotidien marqué par une déresponsabilisation permanente, un manque d'accès à une activité professionnelle ou à une formation, ou encore à des activités structurantes ; les obstacles encore nombreux au maintien des liens sociaux, en particulier avec la famille ; le nombre insuffisant de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) qui affaiblit les dispositifs d'accompagnement sociaux et criminologiques pourtant nécessaires.
41. Le jury estime indispensable de mettre en conformité le régime d'exécution des peines privatives de liberté avec l'ensemble des Règles pénitentiaires européennes (RPE) du 11 janvier 2006 du conseil de l'Europe. Ainsi, il convient de considérer effectivement la famille comme un acteur essentiel du parcours d'exécution de la peine du proche incarcéré et d'améliorer les conditions de rencontre entre la personne détenue et ses proches, notamment dans le cadre des unités de vie familiales et des parloirs familiaux. Le critère de rapprochement familial doit être pris en compte prioritairement lors des changements d'affectation.
42. Le jury s'accorde sur la nécessité de respecter la dignité de la personne détenue et d'aller dans le sens d'une citoyenneté renforcée. Afin d'accroître la responsabilisation et l'estime de soi de la personne détenue, le jury estime qu'il convient de développer les dispositifs contribuant au respect de l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui fait de la préparation à une vie responsable l'un des objectifs de la peine privative de liberté. A cet égard, l'un des outils préconisés par la justice réparatrice, les rencontres détenus-victimes, semble prometteur au jury. La première expérience conduite en France n'a toutefois pas encore été évaluée et mériterait de l'être.
43. Le jury recommande aussi que les expérimentations liées au droit d'expression collective au sujet des conditions générales de détention soient généralisées, dans le respect de la règle 50 des Règles pénitentiaires européennes.

44. Le jury a pu constater que le travail est un facteur puissant de réinsertion et de prévention de la récidive. Concrètement, il conviendrait d'accroître sensiblement la part des personnes détenues qui travaillent et de revoir leur rémunération. Le droit du travail devrait pouvoir être adapté au milieu carcéral. La personne détenue doit pouvoir être mise en capacité d'exercer effectivement l'ensemble de ses droits sociaux. La privation de liberté ne doit pas justifier une restriction dans l'exercice de droits dont la personne détenue reste titulaire.
45. Il existe un consensus sur la nécessité de repenser les liens des établissements pénitentiaires avec l'extérieur.

RECOMMANDATION 7

RENDRE LA PRISON DIGNE DES CITOYENS

Le jury demande une réforme profonde des conditions d'exécution de la peine privative de liberté pour atteindre l'objectif d'insertion et de réinsertion de la personne détenue, condition sine qua non de la prévention de la récidive.

Il juge urgent de reconnaître le droit d'expression collective des détenus et d'assurer sa mise en œuvre effective.

D'une manière générale, le jury souligne la nécessité d'ouvrir la prison et de faire entrer les services de droit commun à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

Le jury recommande plus particulièrement d'adapter, dans toute la mesure du possible, le droit du travail au milieu carcéral et de donner aux détenus l'accès aux droits sociaux.

Le jury écarte tout accroissement du parc pénitentiaire actuel mais recommande une évolution qualitative de celui-ci.

B. Le choix résolu de la libération conditionnelle

46. Il existe désormais un large consensus sur l'efficacité de la libération conditionnelle pour prévenir la récidive. Cette mesure est reconnue par les experts comme permettant de réduire les effets néfastes d'une « sortie sèche » sans suivi ni contrôle. Les recherches statistiques menées en France soulignent que, même en neutralisant le biais de sélection, le risque de récidive est un 1,6 fois plus grand en cas de sortie sèche qu'en cas de sortie en libération conditionnelle.
47. Dans une recommandation du 24 septembre 2003, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe encourage les Etats membres à développer cette mesure considérée comme l'une des « plus efficaces et des plus constructives pour prévenir la récidive et pour favoriser la réinsertion sociale des détenus dans la société, selon un processus programmé, assisté et contrôlé ». Ces orientations ont été confirmées et développées en 2006 et 2010.
48. Cette mesure recueille en outre la confiance de l'opinion publique puisque 81,5% des Français pensent que la libération conditionnelle est un moyen efficace pour que les détenus se réinsèrent.
49. Le paradoxe souvent dénoncé est que, malgré ce constat unanime, seuls 10 % des sortants de prison le sont sous le régime de la libération conditionnelle. En effet, la libération conditionnelle n'est que rarement accordée. Elle reste considérée comme une faveur octroyée aux détenus les plus « méritants », tant par le comportement adopté en détention que par la solidité du projet présenté au juge d'application des peines. Les détenus les plus fragiles socialement et économiquement sont les premiers à être exclus de la mesure de libération sous conditions car indemniser ses éventuelles victimes, disposer d'un logement, bénéficier d'appuis familiaux, être capable de trouver un travail, sont bien souvent un préalable à l'octroi de la mesure. Comme le relève la Cour des comptes en 2010, « les plus fragiles « socialement » et « criminologiquement » qui présentent souvent le plus grand risque de récidive, se trouvent alors naturellement guidés vers le mode de sortie de prison qui induit le plus grand risque de récidive ».
50. La mise en place de mécanismes systématiques d'aménagement de fin de peine par le biais de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) n'a pas permis d'inverser cette tendance, ces mesures étant avant tout conçues comme un mode de gestion des flux et de régulation de la surpopulation carcérale, sans un accompagnement soutenu et adapté du condamné.
51. D'autres aménagements sous écrou sont en l'état sous-exploités. Ainsi, les structures de semi-liberté souffrent d'un manque de places, elles sont souvent insuffisamment desservies par les transports en commun et sont ouvertes selon des horaires restreints peu compatibles avec les contraintes de travail des condamnés. De même, le nombre de placements extérieurs est quant à lui largement sous dimensionné. Dans une évaluation réalisée en 2000 sur un échantillon de condamnés libérés en 1997, il est apparu que 80 % d'entre eux étaient sortis sans avoir bénéficié d'un aménagement de peine. En 2011, 17,6% seulement de l'ensemble des personnes écrouées condamnées ont bénéficié d'un aménagement de peine. Dans ce contexte, il y a urgence à repenser les modalités d'exécution de la peine pour éviter le plus possible les sorties sèches et remettre la libération conditionnelle au cœur des aménagements de peine.

52. Le jury estime que la libération conditionnelle doit donc devenir le mode normal de libération des détenus pour assurer leur réinsertion. Il convient dès lors d'adopter un modèle de libération conditionnelle d'office (« mandatory release system »), sans distinguer selon que le condamné se trouve ou non en état de récidive légale. Le placement en libération conditionnelle ne sera ainsi plus considéré comme une faveur mais comme un processus inhérent à l'exécution de la peine de prison, le juge d'application des peines restant libre d'accorder la mesure avant le seuil d'octroi, d'en déterminer les modalités d'application et de la refuser dans certains cas précis.
53. Pour les longues peines, en particulier les peines de réclusion criminelle, l'adoption de ce système peut néanmoins susciter débat. La nature des faits et le reliquat de peine peuvent justifier le maintien d'un système discrétionnaire. Il est cependant indispensable que le juge d'application des peines puisse alors adapter au mieux sa décision à la réalité de la situation du détenu pour prononcer une décision d'aménagement de peine individualisé concourant efficacement à la prévention de la récidive.
54. Dans ces conditions, il convient d'abroger les dispositifs qui sont contraires au principe d'individualisation de la peine. Il s'agit du prononcé automatique des périodes de sûreté pour la plupart des condamnations à dix ans de réclusion criminelle. Si le prononcé d'une période de sûreté par la juridiction de jugement peut rester 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.
55. Par ailleurs, en conditionnant l'octroi de la libération conditionnelle à l'avis systématique de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, après examen au centre national d'évaluation, la réforme de 2012 issue de la loi du 10 août 2011 compromet la possibilité de construire un projet de sortie réaliste et adapté. Il est devenu impossible d'examiner la demande du condamné dans un délai raisonnable, car plus d'une année s'écoule 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. Il est impératif de 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.
56. Enfin, si les mesures probatoires constituent des outils utiles voire indispensables à un retour progressif en milieu libre pour des condamnés à une longue peine, celles-ci ne doivent pas être systématisées quant à leur durée et il conviendrait en outre de permettre le prononcé d'un placement extérieur à titre probatoire.

RECOMMANDATION 8

EMPÊCHER TOUTE « SORTIE SÈCHE »

Le jury recommande l'interdiction de toute « sortie sèche » et l'adoption d'un système de libération conditionnelle d'office.

Il entend que les conditions mises à la libération soient effectivement suivies et contrôlées par les services compétents dotés des moyens adéquats.

C. Les droits sociaux et l'accès aux dispositifs de droit commun

57. Il existe un consensus pour constater la difficulté d'accès des personnes placées sous main de justice aux dispositifs de droit commun, difficulté accrue dans un contexte de crise économique. Il est en outre unanimement relevé beaucoup de méconnaissances dans ce domaine de la part des personnes condamnées, de la part des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) dont ce n'est plus le cœur de métier, et de la part des services sociaux de droit commun qui n'intègrent pas la population carcérale dans leur ressort de compétence territoriale, présumant d'une prise en charge spécifique de l'administration pénitentiaire.
58. Les personnes placées sous main de justice se retrouvent fréquemment exclues de droit ou de fait des dispositifs sociaux de droit commun, alors même qu'aucune insertion durable n'est possible sans le soutien de ces dispositifs pour une population fragile.
59. Les problématiques sociales multiples auxquelles sont confrontées ces personnes ne peuvent trouver de réponse satisfaisante sans l'instauration d'une politique interministérielle sur le sujet. En effet, l'accueil ou la prise en charge repose ici régulièrement plus sur des relations interpersonnelles contingentes et fluctuantes par nature que sur des relations institutionnelles pérennes.
60. Il est apparu aussi un consensus sur la nécessité d'affirmer le rôle des collectivités territoriales comme acteur central dans la prévention de la récidive. L'échelon local (communal ou intercommunal) et départemental est apparu le plus pertinent pour coordonner les différents intervenants à travers les dispositifs déjà existants qu'il convient de mobiliser sur ce sujet. Ainsi, les personnes placées sous main de justice devraient être prises en considération dans les schémas départementaux qui organisent le droit commun : conseil départemental de l'accès aux droits, plan départemental de prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes, conseil départemental pour le logement des plus défavorisés, conseil départemental pour l'insertion par l'activité économique, sans que cette liste soit exhaustive.
61. Il conviendrait aussi d'instaurer des relations partenariales régulières avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) sur des questions de stratégie générale et pas seulement sur la résolution des suivis individuels, particulièrement dans le cadre des travaux du conseil départemental de prévention de la délinquance présidé par le préfet.
62. Le développement des correspondants ville-prison, sur le modèle des correspondants ville-justice, paraît être une initiative à soutenir.
63. L'accès des personnes condamnées aux dispositifs de droit commun nécessite aussi d'éviter les ruptures régulièrement constatées lors des sorties de détention. Il est indispensable d'assurer la continuité dans l'exercice des droits sociaux des personnes condamnées, pour éviter que la sortie de détention ne soit une période de grande fragilité propice à la commission de nouvelles infractions.

64. Une attention particulière doit, par ailleurs, être apportée à la question des soins, les problématiques d'addiction auxquelles sont régulièrement confrontés les détenus étant un facteur manifeste aggravant les risques de récidive. Il convient à cet égard de mettre en œuvre la circulaire interministérielle du ministère des affaires sociales et de la santé et du ministère de la justice du 30 décembre 2012 destinée à faciliter le retour vers des systèmes de droit commun et les inciter à prendre en charge les problèmes de santé des personnes sortant de prison.
65. L'importance de l'emploi comme facteur de désistance doit en outre nécessairement conduire à lever les obstacles actuels auxquels sont confrontées les personnes condamnées pour accéder aux emplois publics. Ces dernières ne peuvent être privées de façon automatique de l'accès à ces emplois sur le seul fondement de leurs antécédents judiciaires et ce, alors même que le secteur privé ne connaît pas ces restrictions de plein droit.
66. Une problématique urgente émerge : la fin de la prise en charge des jeunes majeurs par la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Bien que le décret du 18 février 1975 prévoyant la possibilité de maintenir ou d'instaurer des mesures éducatives n'ait pas été abrogé, l'Etat a décidé de ne plus financer ces mesures, renvoyant le financement et la prise en charge à la compétence de droit commun des conseils généraux. Certaines collectivités départementales résistent à ce nouveau transfert de charges non financé.
67. Cette absence de prise en charge est d'autant plus dommageable que la situation sociale des jeunes majeurs est en France particulièrement préoccupante. Ils sont 22 % à vivre en dessous du seuil de pauvreté (contre 14 % dans la population générale). Ils sont deux fois plus nombreux à être chômeurs que la population générale. Et, s'ils habitent dans un quartier dit sensible, ces chiffres doivent être multipliés par deux. L'enjeu de la prise en charge des jeunes demeurant sous main de justice mais devenus majeurs est un enjeu central des politiques de prévention de la récidive.
68. Au regard de leur précarité, de leur parcours chaotique, ces jeunes nécessitent un accompagnement spécifique et soutenu pour s'insérer et prévenir tout retour à la délinquance. Les ruptures de prise en charge qui s'opèrent actuellement au moment du passage à la majorité pèsent lourd dans ces rechutes. Dans cette optique, il convient de relever que certaines législations, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, ouvrent au juge la possibilité d'appliquer le droit pénal des mineurs aux délinquants majeurs les plus jeunes, compte tenu de la personnalité de l'intéressé ou des circonstances de l'infraction. Dans sa recommandation du 24 septembre 2003, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe préconise aussi que les jeunes adultes délinquants puissent bénéficier de certaines réponses comparables à celles adaptées aux délinquants mineurs, l'âge de la majorité ne coïncidant pas nécessairement avec l'âge de la maturité.

RECOMMANDATION 9

PERMETTRE L'ACCÈS AUX DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN

Le jury recommande d'institutionnaliser la prise en charge des personnes placées sous main de justice, c'est-à-dire d'instaurer une politique interministérielle pour garantir l'accès de ces personnes aux dispositifs de droit commun. En revanche, le jury ne recommande pas de créer un nouveau dispositif s'ajoutant à ceux qui existent déjà, mais d'inscrire les problématiques d'insertion des personnes détenues dans les dispositifs instaurés au niveau local ou départemental.

Le jury insiste sur la nécessité de garantir l'effectivité de l'accès et de l'exercice des droits sociaux dès la sortie de prison, notamment par la présence effective d'assistants de service social en détention, ainsi que par l'instauration de permanences régulières des services publics dans les établissements pénitentiaires. De même, il faut permettre l'anticipation, en milieu fermé, de l'instruction des dossiers nécessaires à l'obtention des prestations sociales et à l'accès aux emplois aidés (Revenu de Solidarité Active, allocation chômage, emplois d'avenir, Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale, Aide Médicale d'Etat, droit au logement et droit au logement opposable (DALO), etc.).

Le jury recommande de supprimer le caractère automatique des interdictions professionnelles dans le secteur public.

En ce qui concerne les jeunes majeurs, le jury recommande une modification législative et réglementaire, aux fins de poser le principe de la prise en charge, par l'Etat, par le biais de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, des jeunes majeurs placés sous main de justice, âgés de 18 à 21 ans.

Le jury recommande aussi l'extension aux jeunes majeurs de mesures éducatives telles que le placement ou l'activité de jour, qui sont actuellement réservées aux mineurs, afin d'éviter les ruptures de suivi.

D. La peine après la peine : les mesures de sûreté

69. La loi du 25 février 2008 créant la surveillance de sûreté et la rétention de sûreté a visé à mettre en œuvre une série de mesures destinées à contenir la dangerosité. A la conception pénale d'une peine s'appliquant à une faute s'est ajouté un objectif concourant à limiter les risques liés à cette dangerosité. L'extension vers des mesures de soins contraints ayant des conséquences sur les possibilités d'accès aux mesures de libération conditionnelle ou de réduction de peine, a entraîné dès lors un transfert « d'une justice de responsabilité à une justice de sûreté ».

70. Le développement des mesures de sûreté, outre le fait qu'elles nécessitent un investissement important en ressources humaines, présentent des différences quant à leur régime : l'existence ou non d'une durée définie, leur caractère exceptionnel ou non, leur exécution en milieu ouvert ou en milieu fermé.

71. Ce dispositif législatif permet des atteintes aux libertés individuelles motivées par un risque de récidive considéré comme allant croissant, ayant des correspondances d'une mesure à l'autre. Il repose toutefois aux yeux du jury sur des notions qui demeurent floues.
72. La justification de telles mesures sur la base d'une dangerosité supposée des personnes et non pas sur la preuve d'un acte positif apparaît pour le moins contestable. Ainsi, les membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme ont-ils rappelé : « que le système français se base sur un fait prouvé et non pas sur la prédiction aléatoire d'un comportement futur, *{et s'inquiètent de}* la mise en place de mesures restrictives de liberté sur une base aussi incertaine ». Les contributions d'experts en la matière insistent sur le fait que le concept de dangerosité est un concept incertain, d'où la réserve du jury à le placer au cœur d'un dispositif juridique.
73. De fait, se pose pour le jury de consensus la question des méthodes, des limites et de l'éthique qui interviennent nécessairement dans cette approche dangerosité / risque.
74. En outre, le jury ne peut que constater que la rétention de sûreté n'a été appliquée que de façon très limitée, ce qui permet de s'interroger sur son impact et, par conséquent, sur sa raison d'être. De même, le faible volume d'application des mesures de surveillance de sûreté ne permet pas aujourd'hui de considérer qu'une telle mesure puisse concourir à la prévention de la récidive.
75. Le jury recommande donc de supprimer les mesures de surveillance de sûreté et de rétention de sûreté, et de concentrer les efforts sur la surveillance judiciaire.
76. La surveillance judiciaire doit toutefois faire l'objet d'accompagnement et de soutien, ayant pour objectif de privilégier et mobiliser au mieux les outils d'insertion dans le cadre des longues peines. Le jury insiste sur la nécessité de mieux préparer, planifier et prendre en charge l'exécution de cette mesure.

RECOMMANDATION 10

SUPPRIMER LES MESURES DE SÛRETÉ

Le jury recommande d'abolir la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté mais de maintenir dans son principe la surveillance judiciaire.

Concernant la surveillance judiciaire, le jury recommande d'en reconsidérer le périmètre et de supprimer le sort particulier fait aux personnes en état de double récidive.

PARTIE IV

Refonder l'application des peines

A. Le rôle des acteurs de justice

77. Le jury a examiné la question du rôle des acteurs de justice au sens large (juges d'application des peines, services pénitentiaires d'insertion et de probation en milieu ouvert et fermé) ainsi que des structures associatives et des collectivités territoriales. Il s'est penché également sur les méthodes de travail que devaient partager l'ensemble de ces acteurs.
78. Le jury estime nécessaire de clarifier tant les articulations entre le juge d'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation qu'entre ce dernier et les associations actives dans le domaine socio-judiciaire. Il estime que le service pénitentiaire d'insertion et de probation doit être chargé du suivi des justiciables du début – évaluation présentencielle – à la fin – et de la coordination de la prise en charge après condamnation, en milieu ouvert ou fermé, avec l'ensemble des acteurs. Cette coordination peut s'appuyer sur les compétences développées par les associations au niveau local. Le juge d'application des peines de son côté doit se concentrer sur son rôle de juge. Il fixe, sur proposition du service pénitentiaire d'insertion et de probation, le contenu d'une mesure de probation ou les aménagements d'une peine privative de liberté, statue sur les incidents, décide éventuellement du renforcement ou de la levée des obligations posées dans ce cadre.
79. Concrètement, s'agissant de la peine de probation, le service pénitentiaire d'insertion et de probation évalue la situation du justiciable et propose les mesures. Le juge d'application des peines fixe les modalités de la peine (type de mesures, obligations). Le service pénitentiaire d'insertion et de probation en coordonne l'exécution qui sera mise en œuvre avec l'ensemble des acteurs.
80. La redéfinition des rôles entre le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les associations doit être effectuée dans la concertation, à tous les niveaux. Elle implique de donner plus de lisibilité aux associations sur leur rôle, leur articulation avec le dispositif public et leur financement à moyen terme. Cette clarification doit s'inscrire dans un schéma départemental car il s'agit là de l'échelon le plus pertinent, s'agissant des coordinations à réaliser entre l'Etat, les associations et les collectivités locales. Elle impliquera notamment la négociation de conventionnements établis sur la base d'une analyse des besoins et la mise à disposition de moyens permettant aux associations de se professionnaliser.

B. L'introduction de nouvelles méthodes de prise en charge

81. La prise en charge des personnes sous main de justice doit reposer sur l'individualisation sans perdre de vue la prévention de la récidive. Si une certaine modélisation permet d'éviter de trop grandes différences de traitement, elle ne doit pas prendre le pas sur l'impératif de viser avant tout l'autonomie et la responsabilisation de la personne condamnée.

82. Les méthodes mises en œuvre actuellement en France souffrent d'un manque d'évaluation. Les différents programmes développés en matière d'insertion et de prévention de la récidive souffrent d'un manque de structuration et de rigueur. A l'étranger, les évaluations conduites ont amené à préconiser des programmes de prise en charge qui ont été présentés au cours de la conférence de consensus. Les résultats de ces programmes sont toutefois controversés et les experts ont mis en garde sur un fort risque de déperdition d'efficacité à l'occasion du transfert de tels programmes dans un nouveau contexte.
83. Le jury de consensus ne s'estime pas en mesure de trancher ce débat sur les méthodes et les programmes. Certains principes intéressants dégagés par les chercheurs recueillent néanmoins une forme d'adhésion et devraient constituer un cadre d'intervention. Ils reposent sur :
- le respect et la reconnaissance de l'utilisateur, de sa dignité et de son autonomie ;
 - le constat d'un certain réalisme : les chercheurs s'accordent sur le fait que la meilleure description de l'arrêt des activités délinquantes est celle d'un processus graduel et non d'un changement de comportement soudain. La réitération de certains actes délinquants doit être considérée comme faisant partie intégrante du processus de sortie de délinquance et traitée en conséquence ;
 - les principes de l'intervention minimale, de la proportionnalité et de l'harmonisation des conditions du suivi : l'intervention du personnel de probation ne doit surtout pas outrepasser ce qui est nécessaire, au risque d'être nocive ;
 - le principe du moment opportun, qui doit notamment éviter qu'une intervention ne soit entreprise trop tard dans l'accomplissement de la peine, mais qu'elle intervienne plutôt dès les premiers stades de la procédure ;
 - le principe de la transparence à l'égard de l'utilisateur, en particulier sur les données collectées sur sa personne et leur utilisation, requérant si nécessaire son consentement ;
 - la recherche du consentement et de la motivation de la personne condamnée ;
 - le principe d'une approche globale qui implique un travail pluridisciplinaire ainsi qu'une coopération avec des organismes, publics ou associatifs, et les collectivités locales. Cette approche impliquera un effort de coordination accru, de nombreux problèmes ayant été constatés à cet égard.
84. Dans tous les cas, les experts ont insisté dans ce contexte sur la nécessité de procéder par étapes, en s'appuyant sur des expériences localisées soigneusement évaluées. Le jury de consensus appuie cette recommandation, qui offre une occasion de tirer parti des compétences et des intérêts des personnels concernés et de les associer à l'évolution des pratiques. Un premier pas dans cette direction serait l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques et d'un référentiel de l'ensemble des méthodes appliquées dans le champ de l'insertion, de la probation et de l'application des peines, dont il faudrait assurer la diffusion à tous les acteurs.
85. S'agissant des méthodes de prise en charge, si le jury ne se prononce pas en faveur de telle ou telle méthode, il estime très important de s'attacher à la question des addictions. Elle est particulièrement présente dans l'ensemble du champ de la prévention de la récidive. Le jury relève la part des consommations abusives d'alcool et de drogues qui est soulignée par tous. Il insiste sur la nécessité de mettre en œuvre les recommandations précises et scientifiquement fondées déjà exprimées par la Haute Autorité de Santé (Audition publique Dangerosité et troubles mentaux 2011).

C. L'évaluation des personnes

86. L'évaluation intervient à différents moments du parcours pénal et vise plusieurs objectifs, dont celui de permettre de mieux juger et de mieux adapter la peine à la personne. En ce sens, elle constitue un élément important pour assurer une plus grande individualisation de la peine, permettant ainsi de mieux répondre aux besoins et au contexte particulier des personnes placées sous main de justice. L'individualisation de la peine devrait ainsi permettre de mieux préparer les personnes condamnées en vue de leur réinsertion sociale, à la fois dans le contexte d'une peine de probation ou d'une préparation à leur sortie du milieu carcéral.
87. Pour en arriver à mieux évaluer les publics concernés, il est nécessaire que les acteurs du système pénal puissent bénéficier de suffisamment d'informations. Dans l'état actuel des choses, ces informations sont encore trop éparées et parcellaires, ce qui rend particulièrement difficile la mise en place d'un processus complet et efficient d'évaluation à la fois des personnes poursuivies (pré-sentenciel) et des personnes condamnées (post-sentenciel). Le recueil des informations, bien qu'il soit une étape préalable et nécessaire à toute évaluation, ne peut résumer à lui seul le processus de l'évaluation. À cet égard, il est important de bien distinguer la question de l'accès aux informations et la question de l'évaluation. L'évaluation est en effet un processus qui consiste à organiser et à donner un sens à un éventail d'informations, afin de mieux guider et orienter les décisions. L'évaluation doit donc s'appuyer sur des instruments et des méthodes qui soient fiables et rigoureux, ce qui est loin d'être le cas actuellement dans le système pénal français.
88. La mise en place d'un système efficient d'évaluation repose donc à la fois sur un meilleur accès aux informations concernant les prévenus et les condamnés et sur l'élaboration d'outils d'évaluation permettant de mieux organiser les informations disponibles.

L'évaluation au stade pré-sentenciel

89. En France, la loi prévoit qu'une enquête sociale rapide (ESR) doit être requise par le parquet pour toute personne présentée devant le tribunal correctionnel (ou susceptible de l'être) lorsqu'une réquisition de placement en détention est envisagée.
90. Si le but des enquêtes sociales rapides est de réduire le nombre et la durée des placements en détention, sur le terrain ces objectifs sont loin d'être atteints. L'un des problèmes les plus sensibles réside dans les conditions de réalisation de ces enquêtes, qui les rendent peu crédibles et peu efficaces dans la plupart des juridictions : dans le cadre des procédures de comparution immédiate notamment, elles sont effectuées dans des conditions matérielles précaires et dans un temps trop court pour permettre de vérifier les informations recueillies auprès des prévenus.
91. À la lumière des problèmes soulevés, il s'avère donc nécessaire, dans un premier temps, d'améliorer la qualité des enquêtes sociales avant la comparution. Si l'on veut que l'enquête de personnalité ne fonctionne plus seulement sur un mode déclaratif, il faut renforcer et professionnaliser les services chargés d'évaluer les facultés de réinsertion avant la prise de décision, en lien avec les partenaires sociaux. Il apparaît donc essentiel au jury de confier la réalisation de ces enquêtes à des acteurs ayant une formation professionnelle pertinente.
92. Quant aux expertises médico-psychologiques et psychiatriques pré-sentencielles, elles doivent rester centrées sur la responsabilité pénale du condamné et sur l'évaluation des processus psychopathologiques en jeu dans le fonctionnement et l'accessibilité aux soins.

L'évaluation au stade post-sentenciel

93. L'évaluation peut fournir des informations pertinentes et essentielles après la décision de condamnation. C'est pourquoi nous recommandons le recours systématique à un rapport d'évaluation lors de l'audience des personnes condamnées devant le juge d'application des peines. L'élaboration de ce rapport devrait relever de la mission des services pénitentiaires d'insertion et de probation, avoir pour objectif de réduire le plus possible le recours à l'incarcération et favoriser le prononcé d'un aménagement de peine.
94. Une grande latitude devrait être donnée quant au contenu de ce rapport. Il peut contenir des renseignements relatifs au dossier pénal de la personne concernée, son casier judiciaire, des renseignements personnels, professionnels et sociaux, les mesures prises en vue de sa réinsertion, ainsi que des recommandations adressées au juge concernant le risque de récidive. Comme le préconisent les Règles européennes de probation adoptées le 20 janvier 2010 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, le rapport doit également comprendre le point de vue de l'auteur de l'infraction (règle 83).
95. Si la personne est condamnée, l'évaluation doit permettre de déterminer les modalités de prise en charge les plus adaptées à la situation particulière de celle-ci. Le jury de consensus s'appuie sur les Règles européennes de probation citées plus haut, dont la règle 66 précise notamment le contenu de cette phase d'évaluation : une appréciation « avant et pendant la mise en place du suivi d'un auteur d'infraction, (...) », une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière, y compris les risques, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de l'auteur de l'infraction à ces interventions ».
96. Le choix des instruments n'intervient qu'après une conduite du changement soigneusement planifiée. Les instruments actuariels qui ont été présentés au jury, fondés sur des facteurs statiques et dynamiques, et les instruments fondés sur le jugement professionnel structuré, ne semblent pas, selon les documents transmis au jury et les auditions des experts, présenter des différences significatives en termes d'efficacité. Certains experts préconisent d'ailleurs leur utilisation conjointe. Les expertises psychiatriques et psychologiques font partie des éléments d'évaluation. Elles évaluent les aménagements et remaniements psychiques, resituent le fonctionnement psychique dans un environnement relationnel et mettent en perspective avec les ressources thérapeutiques existantes au sein de l'environnement pénitentiaire ou en milieu libre.

RECOMMANDATION 11

CONDUIRE UNE ÉVALUATION RAISONNÉE

Le jury considère que l'évaluation des personnes, pour être efficace, devrait s'appuyer sur de nouvelles méthodes de travail qui supposeront un changement dans les pratiques professionnelles, cette évolution devant se faire de manière progressive. Ce processus doit s'appuyer sur une meilleure connaissance des populations concernées et des objectifs poursuivis. Il doit reposer sur des études fiables et non contestées, validées en France. Enfin, il doit observer des règles éthiques et rechercher un équilibre entre la protection de la société et le respect des droits de l'homme.

Le jury ne préconise pas le choix précis d'un outil d'évaluation mais recommande, dans une perspective interdisciplinaire, de ne pas s'interdire l'étude d'outils déjà évalués à l'étranger et de conduire une réflexion sur les conditions de leur adaptation en France. Le jury préconise, en tout état de cause, une phase préalable d'expérimentation et d'évaluation.

PARTIE V

Mieux coordonner la recherche

97. Un consensus se dégage sur le caractère insuffisant des connaissances qui ne sont pas fondées sur un outil statistique fiable et ne sont pas construites de façon pluridisciplinaire. Elles doivent en outre être plus largement diffusées. S'agissant des mesures et actions décidées par les pouvoirs publics aux fins de prévention de la récidive, le jury constate que leur évaluation est lacunaire et ne permet pas ainsi un pilotage efficace.
98. Si des connaissances scientifiques existent en France et à l'étranger, elles restent dispersées et peu accessibles. Les données statistiques émanant de plusieurs directions du ministère de la justice ou d'autres ministères restent cloisonnées et ne font pas l'objet d'une programmation harmonisée. Elles sont en conséquence parfois difficilement lisibles. Les liens entre l'université et les professionnels, qu'il s'agisse des juridictions ou des services pénitentiaires, sont peu développés. Les données relatives aux activités de ces derniers sont peu accessibles aux chercheurs.
99. A titre d'exemple, les connaissances sur les profils et les situations économiques et sociales des personnes détenues sont largement insuffisantes pour fonder une politique solide de prévention de la récidive. De même, leur situation sanitaire, notamment au regard des addictions ou des troubles mentaux, facteurs pourtant communément identifiés comme potentiellement problématiques, n'a pas donné lieu à une description actualisée. Il existe trop peu d'études s'agissant des personnes faisant l'objet d'une sanction exécutée en milieu ouvert. Les parcours des justiciables et leurs effets sur la récidive sont insuffisamment étudiés. Enfin, les dispositifs mis en place sont rarement évalués dans la durée, de sorte qu'il est difficile d'apprécier leurs effets au regard de la prévention de la récidive.
100. En matière statistique, il manque en conséquence un regroupement qui permettrait d'harmoniser les unités de recueil et de traitement de l'information, de construire des analyses de parcours et, plus généralement, d'élaborer des programmes de statistiques, études et recherches, donnant au ministère de la justice les moyens d'analyse et d'évaluation de ses politiques. Une telle structure faciliterait ainsi la négociation budgétaire du ministère, en donnant à voir le rapport coût / efficacité de ses politiques. Le regroupement des fonctions de la recherche, de la statistique et de l'expérimentation dans une même structure favoriserait l'appropriation des connaissances par les acteurs. En matière d'expérimentation, un tel regroupement pourrait servir de maîtrise d'œuvre à la demande des acteurs et pourrait mettre en place l'évaluation des nouvelles pratiques proposées, dans une démarche alliant sérieux scientifique et prise en compte des expériences de terrain.

RECOMMANDATION 12

COORDONNER LA RECHERCHE

Le jury recommande de regrouper, à l'instar de ce qui s'est fait dans d'autres ministères, les différentes unités statistiques existant au sein du ministère de la justice. Pourrait s'y ajouter les divers observatoires qui ont été créés pour suppléer au manque de cohérence statistique : l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONRDP), ainsi que l'Observatoire de la récidive prévu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, et jamais mis en place.

Le jury recommande aussi d'inscrire l'évaluation de la politique de prévention de la récidive dans le programme d'évaluation interministériel du Conseil interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP). En effet la prévention de la récidive concerne de nombreux départements ministériels : police, gendarmerie, justice, affaires sociales, travail emploi, logement, etc. Cette évaluation interministérielle pourrait se faire dans la durée, avec la participation de groupes d'acteurs locaux, pour analyser la totalité des parcours des justiciables, détecter les points de blocage et les facteurs d'amélioration.