

RAPPORT

établi par

**LA COMMISSION D'ANALYSE ET DE
SUIVI DE LA RÉCIDIVE**

28 Juin 2007

SOMMAIRE

SYNTHESE OPERATIONNELLE	5
INTRODUCTION	9
I -OBSERVATION, ÉVALUATION DU PHÉNOMÈNE DE LA RÉCIDIVE.....	11
I.1 -OUTILS CONCEPTUELS.....	12
I.1.1 -Outils juridiques	13
I.1.1.1 -Les origines historiques de la notion juridique de récidive	13
I.1.1.2 -Les variations du régime juridique de la récidive depuis le Code pénal de 1810.....	15
I.1.1.2.1 -Le Code pénal de 1810 et ses modifications	15
I.1.1.2.2 -Le Code pénal de 1992	16
I.1.1.3 -Complexité et inadaptation du système actuel.....	16
I.1.2 -Outils criminologiques	17
I.1.2.1 -Extension de la récidive	18
I.1.2.2 -Distinguer les profils des récidivistes	18
I.2 -OUTILS D'INFORMATION	20
I.2.1 -Les fichiers de Police et de Gendarmerie	21
I.2.2 -Les fichiers judiciaires	22
I.2.2.1 -Le constat	22
I.2.2.1.1 -Des fichiers judiciaires obsolètes dispersés et qui ne feront l'objet à l'horizon 2008 que d'une unification partielle	22
I.2.2.1.2 -Des fichiers isolés des autres fichiers intéressant la récidive	24
I.2.2.1.3 -Un seul des fichiers judiciaires existant, le FIJAIS est orienté vers un traitement au demeurant limité de la récidive.....	24
I.2.2.2 -Les évolutions souhaitables.....	25
I.2.2.2.1 - Les fichiers existants	25
I.2.2.2.2 -De nouveaux fichiers	26
I.2.3 -Le casier judiciaire national.....	27
I.2.3.1 -Dénaturation progressive du casier judiciaire	27
I.2.3.2 -Effets pervers de cette dénaturation et solutions à étudier	29
I.2.3.3 -L'enrichissement du contenu du casier judiciaire	31
I.3 -OUTILS D'EVALUATION	33
I.3.1 -Outils institutionnels	34
I.3.1.1 -Les outils du ministère de la Justice	34
I.3.1.2 -Les études de délinquance auto-déclarée	35
I.3.2 -Recherches criminologiques et mesure de l'efficacité des actions.....	35
I.3.2.1 -Les évaluations scientifiques de l'impact des programmes de lutte contre la récidive.....	35
I.3.2.2 -Les évaluations par expérimentation chez les mineurs.....	36
I.3.2.3 -La récidive pour les agressions sexuelles : quelles méthodes efficaces ?.....	38
I.3.2.4 -Les moments d'intervention à étudier	38
II -LES TRAITEMENTS APPLIQUÉS AUX RÉCIDIVISTES	40
II.1 -LES OUTILS INDIVIDUALISÉS DE DIAGNOSTIC	42
II.1.1 -Diagnostic psychiatrique de dangerosité.....	43
II.1.2 -Diagnostic criminologique de dangerosité.....	44
II.1.3 -Diagnosics sociaux et judiciaires	47
II.1.4 -Diagnostic pénitentiaire.....	48
II.2 -LE TRAITEMENT PÉNAL DE DROIT COMMUN.....	51
II.2.1 -Le traitement juridictionnel	53
II.2.1.1 -Choix des poursuites	53
II.2.1.2 -Choix des sanctions	54
II.2.2 -Le traitement post sentenciel	54
II.2.2.1 -L'essence de la peine est d'être aménagée.....	55

II.2.2.2 -Exécution et aménagement des peines restrictives de liberté – le suivi en milieu ouvert	57
II.2.2.3 -Exécution et aménagement des peines privatives de liberté	58
II.2.2.3.1 -Les principes	58
II.2.2.3.2 -Exécution et aménagement des peines en milieu carcéral.....	60
II.2.2.4 -Le traitement post-carcéral : le suivi-socio judiciaire.....	65
II.2.2.4.1 -Une peine hors norme et un outil de prévention de la récidive.....	65
II.2.2.4.2 -Les difficultés pratiques constatées et les améliorations envisageables.....	67
II.3 -LE TRAITEMENT PÉNAL DES MINEURS RÉCIDIVISTES.....	72
II.3.1 -L'état des lieux des règles	73
II.3.1.1 -Le mineur récidiviste et le contrôle judiciaire	73
II.3.1.2 -Le mineur récidiviste et la détention provisoire	73
II.3.1.3 -Le mineur récidiviste et les mesures éducatives ou sanctions applicables.....	74
II.3.1.4 -Le mineur récidiviste et l'excuse de minorité	74
II.3.2 -Etat des lieux des structures	5
II.3.2.1 -Les trajectoires délinquantes propres aux mineurs.....	76
II.3.2.2 -L'adaptation des réponses aux profils.....	77
II.4 -LE TRAITEMENT DES RÉCIDIVISTES AUTEURS D'INFRACTIONS GRAVES	79
II.4.1 -La valorisation du temps carcéral.....	80
II.4.1.1 -Les mesures de suivi, d'observation et de contrôle en vue de la prévention de la récidive durant la détention.....	80
II.4.1.2 -Personnalités hors normes et utilisation du temps de peine	83
II.4.2 -Les mesures de sûreté post carcérales	84
II.4.2.1 -Un suivi précoce et dynamique eès l'incarcération	86
II.4.2.2 -Un suivi surinvesti à la libération.....	87
PRECONISATIONS ESSENTIELLES	88
ANNEXES	92

SYNTHÈSE OPÉRATIONNELLE

La commission insiste sur la réalité du problème de la récidive et l'importance de cette question. Les récidivistes contribuent fortement à la délinquance. La récidive affecte profondément l'opinion et les victimes d'une double manière. D'un côté, on trouve la répétition de délits d'une gravité petite ou moyenne qui a un effet d'usure et de démoralisation sur les Français ; de l'autre, on observe que des faits rares mais d'une gravité extrême (notamment des crimes sexuels) peuvent être commis par des criminels ayant déjà eu l'occasion de perpétrer des méfaits comparables dans le passé.

Pris dans cette tenaille, l'appareil judiciaire se voit chargé de la mission de lutter contre la récidive. Comment caractériser le problème et comment procéder ? La commission insiste sur le fait que, dans le cadre de ce premier rapport, elle n'entend pas traiter de tous les enjeux et dimensions de la récidive.

La commission est consciente que derrière la notion générale de récidive se cachent des formes de récidive bien différentes suivant les délits ou les types d'auteurs. Elle considère la récidive non pas sur la base d'une définition juridique mais comme correspondant à la répétition d'infractions. Elle est persuadée que si la justice a un rôle propre à jouer, si une fonction de coordination peut être confiée aux magistrats, c'est dans un partenariat plus large ouvert sur l'extérieur, par exemple sur l'action administrative, disciplinaire et sociale, que se trouvent les gisements les plus importants en matière de limitation de la récidive. La commission souligne que la composante criminologique des comportements réitérants, c'est-à-dire leur caractéristique délinquante, devrait être mieux identifiées et prises en compte dans la pratique des champs médicaux, judiciaires sociaux et administratifs concernés

En préalable, la commission estime, d'une manière générale, qu'on ne pourra limiter la récidive qu'en en faisant un souci constant présent en filigrane dans tous les moments de la réponse judiciaire. Symboliquement, la commission estime que la finalité que représentent la détection et la prévention de la récidive devrait être inscrite dans le Code de procédure pénale

La commission considère tout d'abord qu'on répond bien au problème de la récidive à partir du moment où :

- on est capable de la définir et la circonscrire,
- on se trouve en position d'en prendre la mesure précise, c'est-à-dire en étant doté des structures (cellule d'observation et de suivi) et moyens (indicateurs statistiques appropriés, mobilisation des administrations sur le thème) nécessaires pour le faire,
- on a développé des méthodes rigoureuses pour mesurer l'efficacité des moyens mis en œuvre dans le but de combattre la récidive (procédures d'audiencement, types et durées de peines par exemple), c'est-à-dire utilisé des méthodes appropriées de mesure de l'efficacité de la réponse.

Sur ces trois premiers points, la commission note plusieurs difficultés :

- la définition légale de la récidive est insuffisante pour prendre la mesure du problème. Elle est en décalage avec la réalité de la répétition des délits. La définition légale est complexe et donc malaisée à mobiliser lors de la réponse judiciaire ;
- les outils élémentaires de mesure de la récidive ne sont pas opératoires, y compris tels que repris dans la LOLF puisque les taux annuels moyens de récidive n'ont pas de signification précise et ne peuvent pas être pris comme des mesures dont la justice serait comptable ; les études sur la récidive sont rares, oublient les mineurs ;
- les outils pratiques sont insuffisants : le casier judiciaire ne contient plus les éléments permettant au juge ou au statisticien de connaître les antécédents réels d'un prévenu,

les différents fichiers ne rassemblent pas les éléments utiles pour évaluer la personnalité des criminels les plus dangereux :

- l'évaluation de l'efficacité des actions sur différents types de récidivistes fait cruellement défaut, de telle façon qu'on ne sait si les modifications dans les textes ou les pratiques que l'on a déjà engagées ou que l'on s'appête à engager sont porteuses d'amélioration, d'absence d'effet ou d'effets inverses à ceux recherchés.

La commission, guidée par le principe « bien connaître pour bien agir », recommande :

- de trouver une définition légale et un régime juridique utiles de la récidive ;
- d'adapter les fichiers à l'objectif de détection et prise en compte de la récidive surtout pour les criminels dangereux ;
- d'intégrer les facteurs de risque au logiciel Cassiopée, de créer des liens entre des applications fragmentées (PJJ et pénitentiaire notamment), de revoir le fonctionnement amnésique du casier judiciaire national (pour le B1 uniquement) ;
- de créer une cellule d'observation de la récidive ayant la charge de mettre au point les indicateurs utiles, de commander les études d'évaluation de l'efficacité et de faire des observations à l'administration ;
- de favoriser la généralisation de réponses lorsqu'elles sont validées par des évaluations de leur efficacité, de prévoir la mesure de l'efficacité des actions nouvelles contre la récidive (par exemple avec les Centres Educatifs Fermés ou avec les centres de détention ou Etablissements Pour Mineurs).

La commission considère que les outils permettant de diagnostiquer le risque de récidive d'un individu donné à différents stades la procédure jusqu'à moment de l'application des peines y compris en prison ne sont pas suffisants :

- les échelles psycho-criminologiques nécessaires au diagnostic ne sont pas disponibles;
- le travail du Centre National d'Orientation ne bénéficie qu'à certains détenus et n'est pas tourné vers le risque après la sortie de prison ;
- les équipes opérant au plan local n'ont pas accès aux informations relatives aux expertises psychiatriques et psychologiques.

En conséquence, la commission recommande que :

- l'on mette au point et diffuse des outils de détection et de prévention de la récidive (échelles de dangerosité criminologique) ;
- l'on améliore les enquêtes sociales afin d'y intégrer la préoccupation pour la récidive,
- l'on crée des centres régionaux d'observation ou des équipes psycho-criminologiques mobiles pour suivre le condamné durant sa peine ;
- l'on développe une application informatique nationale permettant de consulter les antécédents judiciaires des personnes dont les facultés mentales sont abolies.

Bien qu'aucune réponse simple ne soit à même d'éradiquer la récidive, la commission observe que certaines pratiques favorisent sa limitation, tant d'après les professionnels que d'après les études disponibles :

- les aménagements de peine, qui ne doivent pas être réduits à l'usage du bracelet électronique ;
- les mesures facilitant le retour dans la société à la fin de la peine doivent donc être facilitées par la loi, toujours en ayant le soin de prendre en compte le profil personnel du condamné et non de manière automatique ;
- une meilleure prise en compte du moment charnière qu'est la sortie de prison (préparation à la sortie) ;

- les peines exécutées dans la communauté assorties d'obligations (de soin, de formation) ;
- la participation à des programmes et / ou un suivi pendant le temps de la peine ;
- la généralisation de programmes de soin obligatoires dès le début de la peine et après la fin de peine pour les criminels sexuels (avec consultations spécialisées), dans le cadre du suivi socio-judiciaire.

Il s'agirait d'abord de promouvoir une évolution des identités professionnelles (notamment pénitentiaire, SPIP, PJJ, santé mentale, justice des mineurs et conseils généraux) dans le sens d'un regard plus criminologique. Cette évolution suppose une formation, initiale et continue, plus ciblée et le développement, conformément à l'article 72 de la Constitution (loi constitutionnelle du 28 mars 2003) d'expérimentations de terrain, pouvant être mises en place à moyens constants.

Etant donné l'envergure du chantier de détection et de prévention de la récidive, une généralisation à l'ensemble du pays des bénéfices de ces expérimentations impliquera l'allocation de ressources spécifiques et supplémentaires

Une meilleure détection n'a de signification pratique que si elle permet d'enclencher un programme efficace.

INTRODUCTION

Dans la lettre de mission par laquelle il installa la Commission d'analyse et de suivi de la récidive, M. le Garde des Sceaux affirma que la récidive était un « phénomène mal connu ». L'affirmation était surprenante car la presse répand très fréquemment les récits de crimes graves commis par des récidivistes. Mais si le Ministre fonda notre Commission, c'est que derrière la perception empirique et émotionnelle de la récidive et des récidivistes, les diverses sciences de l'homme ne produisent pas une description univoque du phénomène ; le droit a beaucoup varié sur le sujet et ne fournit plus aujourd'hui aux praticiens des instruments qui soient clairs et opératoires. Les statistiques elles-mêmes peuvent égarer l'observateur et le praticien car les grandeurs qu'elles mesurent reposent sur des définitions qui varient d'un pays à l'autre et même d'un chercheur à l'autre ; ces calculs, bien avant que quiconque se risque à une préconisation, sont matière à querelles jusque dans les milieux politiques et certains indicateurs statistiques ont la propriété de soulever presque automatiquement la polémique, tels que les taux de récidive ou les échelles de probabilité.

La Commission a donc posé qu'une de ses tâches était de déminer un terrain dangereux, pour que les recherches scientifiques et les projets de toutes origines, administratives ou privées, puissent se développer sans être dès le départ soupçonnés d'arrière-pensées idéologiques.

La Commission, fidèle encore à sa dénomination et à la lettre de mission de M. le Garde des Sceaux, affirme que son travail doit s'étendre sur une longue période. Elle s'astreindra donc à une observation étendue dans le temps et dans l'espace en se gardant, dans l'immédiat, de deux tentations : celle d'arrêter des préconisations globales et définitives, et celle d'affirmer que les remèdes doivent tous relever de l'autorité judiciaire.

L'observation, et d'abord le recensement des savoirs et des pratiques, a principalement occupé la Commission dans le début de ses travaux (cf, en Annexe, le calendrier de ses réunions et de leur ordre du jour). La littérature scientifique est très abondante, mais principalement d'origine étrangère (les universités françaises en effet ne comprennent pas l'équivalent des Facultés de criminologie comme celles de Montréal et de Liège, mais seulement une demi douzaine d'Institut universitaires de criminologie aux moyens infiniment plus modestes ; le CNRS est a priori mieux organisé pour étudier la matière, mais elle n'intéresse qu'un petit nombre de laboratoires, eux-mêmes peu peuplés en chercheurs) : cette littérature est d'une consultation facile, étant principalement rédigée en langue anglaise, mais son abondance est telle qu'elle ne peut être exploitée qu'après l'établissement de classifications et la rédaction de notes de synthèses. Les statistiques sont dressées majoritairement par des administrations, parce que ce sont les seuls organismes habilités à consulter et à compiler les procédures judiciaires et policières : tous les chercheurs et, après eux la Commission, ont été frappés par la difficulté d'interpréter des valeurs comme les taux moyens de récidive.

C'est en cet état que la Commission d'analyse et de suivi de la récidive a rédigé le présent rapport, le premier d'une série de périodicité annuelle. Il constitue le fruit du recensement et des observations des savoirs et des pratiques. La première question à résoudre est évidemment la définition et la mesure de l'objet à observer, la récidive et il faut bien constater que cette tâche, pourtant préliminaire, est semée de contradictions (première partie). Plus abondants encore sont les travaux consacrés aux traitements qu'il convient d'appliquer aux récidivistes : la variété des méthodes préconisées ou effectivement appliquées, la multiplicité des disciplines mises en jeu et la trace des idéologies caractérisent ce champ que la Commission a néanmoins voulu encadrer méthodiquement (seconde partie).

I - OBSERVATION, ÉVALUATION DU PHÉNOMÈNE DE LA RÉCIDIVE

Dès ses premières réunions, la Commission a dû définir son objet. Méthodiquement, elle a interrogé les sources théoriques qui lui en fournissaient la représentation, puis les instruments institués pour mesurer la criminalité et la délinquance en général et enfin ceux qui étaient proprement dédiés à l'évaluation de la récidive.

I.1 - OUTILS CONCEPTUELS

La définition de la récidive procède d'opérations de conceptualisation ; sa mesure est une tâche scientifique et administrative.

C'est par le droit qu'il convient d'aborder la récidive, puisque c'est d'abord une notion juridique que les sciences de l'homme, et principalement la criminologie, ont ultérieurement enrichie.

I.1.1 - OUTILS JURIDIQUES

Objet d'écrits abondants et souvent passionnés publiés par des criminologues et des sociologues, la récidive ne soulève qu'un intérêt très tiède chez les juristes. Les auteurs de manuels de droit pénal général n'en traitent que par devoir, et sans écrire autre chose que des descriptions platement techniques. Les magistrats ne relèvent pas souvent l'état de récidive et le phénomène serait très répandu devant les cours d'assises. Lorsque les parlementaires examinèrent le projet de nouveau Code pénal, ils restèrent parfaitement indifférents à ce qu'ils votaient et qui portait une aggravation pourtant considérable du régime de la récidive, qui sera expliquée plus loin.

Lorsque la récidive a fait l'objet d'un débat public, à la suite de viols suivis de meurtres, les disciplines du droit pénal et de la procédure pénale n'ont rien eu à dire et les réponses intéressantes sont venues, pour ce qui est des juristes, de ceux qui se préoccupent de droit pénitentiaire. Et c'est en cette matière que la loi du 12 décembre 2005 a introduit les réformes les plus importantes.

Mais comme le droit pénitentiaire est examiné dans d'autres parties du présent rapport, ce qui sera développé ici ne concerne que le droit pénal substantiel. On peut craindre de n'y trouver qu'un constat de carence ; mais cette observation même, assise comme elle l'est sur l'histoire de notre droit positif, porte un enseignement utile : c'est parce que le droit n'a rien su dire d'utile sur la récidive, que l'ambiguïté règne en la matière et que l'on peut redouter des réactions législatives désordonnées faute d'être établies sur des données fiables. On cherchera, dans l'ancien droit et dans le droit intermédiaire, les origines philosophiques de la notion ; l'étude de la législation ultérieure sera l'occasion de décrire les variations de son régime.

I.1.1.1 - Les origines historiques de la notion juridique de récidive

Sous l'Ancien Régime, la répression pénale était fondée sur le droit naturel et répondait à la perversité morale que révélait le comportement criminel. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a, au moins en théorie, fondé les peines sur une conséquence du Contrat social : le criminel, instruit des volontés et interdits publiés par le législateur, les a bravés et a accepté d'avance le châtement prévu par les lois ; c'est ce qui explique le système des peines fixes, comme le sont aujourd'hui les prix affichés dans les magasins, qu'on accepte contractuellement.

La réponse judiciaire à la récidive, toujours en théorie, aurait dû être affectée par ce changement de philosophie pénale : le juge de l'Ancien Régime, qui n'était pas lié par des textes, considérait que la récidive révélait une âme égarée qui méritait une sévérité plus grande que celle appliquée aux autres criminels.

La solution paraissait tellement évidente que les deux grands criminalistes de la veille de la Révolution, Jousse et Muyart de Vouglans, ne lui consacrent que de très brefs développements.

Le second cité donne là-dessus un seul paragraphe où il distingue selon que les crimes du récidiviste sont différents ou de même nature, réservant l'aggravation de la peine prononcée à ce dernier cas (Muyart de Vouglans « Les loix criminelles de France dans leur ordre naturel », t. 1, 1781, p. 24).

Les tribunaux institués après la Révolution, liés par le principe de la légalité des peines, devaient se représenter autrement la récidive, et voici l'explication trouvée dans la doctrine du dix-neuvième siècle : le récidiviste est un délinquant qui n'a pas bien compris la volonté de la loi puisqu'il l'a méprisée deux fois, ou bien il a estimé que la peine fulminée était supportable en comparaison du profit qu'il tirait de son méfait ; il convient donc de l'avertir, et d'avance, que la seconde fois, cette peine sera plus élevée.

Depuis la Révolution, on se contente de cette déduction abstraite fondée sur le Contrat social pour affirmer que la peine fulminée par le récidiviste doit être plus élevée. Mais ce Contrat a cessé d'être une base crédible, et aucune démonstration criminologique n'a jamais été tentée, dans notre pays pour en asseoir le bien-fondé.

Il y a plus grave encore. La construction doctrinale ne paraît pas avoir été immédiatement perçue par les rédacteurs du Droit intermédiaire, il pourrait bien s'agir d'une explication inventée *a posteriori*. Ce n'est pas parce que les principes de la philosophie pénale ont été bouleversés que les légistes ont immédiatement modifié leurs raisonnements concrets. Le Code pénal des 25 septembre et 6 octobre 1791 ne consacre que deux articles à la matière, qui forment toute la substance de son titre II « De la récidive ». On trouve, dans son article 1^{er}, la condition qui caractérise aujourd'hui encore la récidive et qui est l'existence d'une première condamnation antérieure au nouveau crime ; mais l'effet n'en est pas le doublement de la peine encourue car il est ainsi énoncé : le criminel sera condamné à la peine ordinaire encourue pour le second crime et « après l'avoir subie, il sera transféré pour le reste de sa vie au lieu fixé pour la déportation des malfaiteurs » ; l'article 2 ne règle qu'un cas assez minuscule, celui dans lequel les deux crimes successifs ont fait encourir la dégradation civique ou le carcan, et il dispose qu'alors le condamné ne sera pas déporté mais que la peine « sera convertie en celle de deux années de détention ».

C'est tout pour ce Code pénal de 1791 dont on voit que, dans sa disposition principale, il considère que la récidive doit être une cause d'éloignement définitif du sujet criminel.

En revanche, on trouve de nombreuses références à la récidive dans la loi du 19 et 22 juillet 1791 « relative à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle ». Dans le titre Ier, relatif à la « police municipale » et dans le titre II qui traite de la « police correctionnelle » on relève un grand nombre de textes d'incrimination et de pénalités qui sont augmentés de la clause, « La peine sera doublée en cas de récidive » et elle fut applicable à l'amende comme à l'emprisonnement (titre Ier, art. 15, 23, 27 ; titre II, art. 10, 11, 14, 19, 32, 33, 38 et 40). Mais la règle n'est pas générale et ne vaut que pour chaque délit (le mot « contravention » n'existait pas encore) auquel elle est appliquée. Et la récidive, ainsi émiettée, ne fut définie de manière générale que par l'article 608 Code des délits et de peines du 3 brumaire an IV, et encore pour la police municipale seulement : « Pour qu'il y ait lieu à augmentation de peines pour cause de récidive, il faut qu'il y ait eu un premier jugement rendu pour le prévenu pour pareil délit, dans les douze mois précédents, et dans le ressort du même tribunal de police ».

On voit donc que les Révolutionnaires n'étaient pas imprégnés par la pensée que la doctrine leur a ultérieurement prêtée.

I.1.1.2 - Les variations du régime juridique de la récidive depuis le Code pénal de 1810

Un système géométrique et général de la récidive fut établi par le Code pénal de 1810, mais on va voir qu'il a subi de nombreuses modifications. Le Code pénal de 1992, à son tour, a modifié sensiblement le régime de la récidive.

I.1.1.2.1 - Le Code pénal de 1810 et ses modifications

Les articles 56 à 58 du Code napoléonien définissaient la récidive de la même manière que les deux codes qui l'avaient précédé, par l'intercalation d'une condamnation définitive entre les deux infractions ou « termes » de la récidive. Ils ajoutaient une définition du premier terme qui, à l'origine, n'était pas uniforme : de crime à crime, ou de crime à délit, il résidait dans la nature de la peine *encourue* pour la première infraction (art. 56 et 57) ; de délit à délit, le premier terme était fondé sur le montant de la peine *prononcée* (art. 58), ce qui était beaucoup moins rigoureux puisque les délinquants condamnés à une première peine faible ne devenaient pas récidivistes. Les peines criminelles n'étaient pas doublées, mais changeaient de nature (art. 56) la règle du doublement étant réservée à la récidive de délit à délit. Quant à la récidive de contravention, elle faisait l'objet de dispositions éparses écrites à la fin de chacune des trois sections respectivement consacrées aux trois classes de contraventions (art. 474, 478 et 482) : elles prévoyaient non le doublement de la peine mais le prononcé de son maximum et ne définissaient pas le premier terme, laissant subsister la solution de l'article 608 précité du Code des délits et des peines.

Le système de 1810 mit aussi en application des distinctions qui n'ont jamais été effacées de notre droit : la récidive est en effet tantôt temporaire et tantôt perpétuelle, ce qui signifie que le juge doit prendre, ou non, en considération, le temps écoulé entre la fin de l'exécution de la première condamnation et l'instant de la nouvelle infraction ; la récidive est encore spéciale ou générale selon que le juge doit ou non considérer la nature des deux infractions successives.

Et surtout, toutes les aggravations prévues par la loi étaient obligatoires.

C'est précisément cette dernière règle qu'a abolie la loi du 28 avril 1832, inspirée par le romantisme : elle a en effet largement étendu le domaine des circonstances atténuantes du bénéfice desquelles elle n'a pas privé les récidivistes. Il en résulta un bouleversement considérable qui rendait la considération de la récidive beaucoup moins utile qu'auparavant, puisqu'une condamnation non aggravée en dépit de cette circonstance ne méritait plus la censure, comme auparavant. La même loi modifia aussi la définition du premier terme criminel en le fondant invariablement sur le quantum de la peine prononcée, et non plus encouru.

En revanche, le dix-neuvième siècle finissant n'eut guère de tendresse pour les récidivistes : la loi du 27 mai 1885, restaurant une disposition du Code pénal de 1791, établit contre eux la relégation perpétuelle « dans les colonies ou possessions françaises », et elle ne cessa d'être appliquée que pendant la dernière guerre pour être remplacée par une détention prolongée que la loi du 17 juillet 1970 rebaptisa « tutelle pénale », laquelle fut à son tour abolie par la loi Sécurité et Liberté du 2 février 1981.

La loi Bérenger du 26 mars 1891 créa le sursis simple mais en refusa le bénéfice aux récidivistes. Cette règle subsiste dans l'article 132-20 du nouveau Code pénal, mais elle ne fut pas étendue au sursis avec mise à l'épreuve ni au sursis assorti de l'obligation à un travail d'intérêt général.

1.1.1.2.2 - Le Code pénal de 1992

Quoiqu'il s'agisse d'une aggravation considérable, c'est dans l'indifférence générale que le nouveau Code a abandonné la définition du premier terme de la récidive, telle qu'elle avait été fixée par la loi du 28 avril 1832, et il la fonda, en toutes matières sur la considération de la peine encourue et non plus prononcée (art. 132-8 à 132-11). Il a aussi étendu l'effet de la récidive au doublement des amendes correctionnelles (art. 132-10), mais il a oublié une réforme qui aurait été utile et qui aurait consisté en l'établissement de peines complémentaires spécifiques comme celle qu'on trouve dans le Code de la route sous forme d'annulation obligatoire de permis de conduire (art. L 234-12, L 234-13, L 235-4 et L 413-1 C. route) ; il n'a pas non plus permis aux juges d'augmenter le quantum des peines de substitution prévues à l'article 131-6, comme par exemple l'interdiction d'exercer une profession, ce qui peut inciter le juge à n'en faire pas usage contre les récidivistes et à préférer les condamner à l'emprisonnement. Corrigeant très partiellement ces oublis, la loi du 12 décembre 2005 dispose que les noms des meurtriers et assassins récidivistes seront inscrits sur le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (art. 706-47 C. proc. pén.) Cette inscription soumet le condamné à une surveillance policière décrite par les articles 706-53-5 à 706-53-10 et que la loi du 12 décembre 2005 a alourdie.

C'est encore cette loi qui a permis que les récidivistes bénéficient plus facilement que les autres délinquants de l'application du sursis avec mise à l'épreuve : la peine assortie de cet aménagement peut s'élever jusqu'à dix ans d'emprisonnement (art. 132-41, al. 1, 2^{ème} phrase C. pén.) alors que le droit commun fixe le maximum à cinq ans. Ce qui peut apparaître comme un paradoxe s'explique de la manière suivante : le sursis avec mise à l'épreuve est davantage conçu, par le législateur, comme une peine, que le juge de l'application des peines peut rendre très dure, que comme un aménagement de l'emprisonnement qui l'assortit. En contre partie, les récidivistes ne peuvent pas enchaîner plus de deux sursis et, s'ils sont condamnés pour des infractions violentes, leur droit tombe à un seul (art. 132-41, al. 3, C. pén.) : l'explication est que les tentatives de réinsertion par le traitement à l'extérieur ont échoué sur ce délinquant.

1.1.1.3 - Complexité et inadaptation du système actuel

Fruits d'un empilement de solutions historiques successives et de modifications mal préparées, la définition et le régime juridiques de la récidive sont aujourd'hui mal compris par les justiciables et même par les tribunaux qui ne relèvent pas systématiquement cette circonstance aggravante.

La pratique judiciaire révèle que, même quand l'état de récidive est allégué dans l'acte de poursuite, les juridictions de jugement utilisent rarement la faculté qui leur est laissée de doubler les peines ou, en matière criminelle, d'en élever le degré. Elles seraient peut-être mieux incitées à prendre la récidive en considération si l'effet de cette circonstance était l'instauration de peines complémentaires spécifiques (infra n° II 2.1.2). Encore une fois, la loi du 12 décembre 2005 contient les prémisses de cette évolution.

Plus généralement, la récidive ne devrait plus être confinée dans son rôle de modalité secondaire du calcul des peines, mais être considérée comme une des données sur lesquelles se fonde la responsabilité pénale, au même titre que le dol général ou le dol spécial.

I.1.2 -OUTILS CRIMINOLOGIQUES

[La notion de récidive est ci après entendue comme la réitération d'infractions pénales, non au sens juridique de la récidive légale.]

Il n'existe pas un modèle unique de récidive mais des formes de récidive.

Elles se différencient, notamment, du point de vue :

- de la nature de l'infraction initiale et des infractions réitérées ;
- de leur nombre ;
- de leur fréquence ;
- de leur survenue relativement à l'âge du sujet tant du point de vue de l'infraction initiale que de sa (ses) réitération(s) ;
- de leur survenue et de leur séquençement dans le temps ;
- de la nature de l'acte délinquant initial et de la nature de la réitération ;
- des circonstances de toutes natures (personnelles et contextuelles) ayant possiblement concourus à la constitution de l'acte délinquant initial ;
- des circonstances de toutes natures (personnelles et contextuelles) ayant possiblement concourus à la (ou aux) réitération(s).

Toutes ces circonstances se combinent selon des logiques à analyser et à croiser avec des données démographiques et sociologiques.

Il y a par conséquent une très grande difficulté à élaborer une définition cursive de la récidive qui permettrait d'en déduire des mesures, à valeur universelle, à mettre en œuvre pour la combattre.

Ainsi la mesure généralement prise pour la réduire, à savoir l'aggravation des peines encourues, n'a pas démontré à ce jour qu'elle ait fait sensiblement reculer le phénomène faute de l'avoir préalablement correctement cerné.

Des stratégies différenciées ne seraient pourtant pas inconcevables dès lors qu'elles s'appuieraient sur l'observation et l'analyse de la combinatoire des causes à l'œuvre dans la formation de la délinquance et de la récidive.

De telles données ne sont malheureusement pas disponibles sur un échelle suffisamment large et suffisamment actuelle pour que l'on puisse en faire une utilisation fonctionnelle.

Faute de disposer d'un tel outil les observations et remarques ci après constituent une approche généraliste (un socle de base commun).

Elles concernent le public récidiviste tel que définit par le rapport de méthode de notre commission en date du 16 février 2006.

Il n'en reste pas moins que, pour progresser en efficacité dans la prévention, le phénomène de la récidive devrait faire l'objet de recherches plus approfondies et d'évaluation des dispositifs de prévention ou de dissuasion existants.

Comme toutes les notions générales, la récidive ne peut être prise pour cible de l'action publique qu'à condition d'être définie et précisée, et particulièrement en fonction des différents types de délinquants. L'unité du problème n'est que de façade dès lors qu'il s'agit de rechercher des solutions ou plus probablement des améliorations pratiques, ce qui est l'un des objectifs de notre commission.

I.1.2.1 -Extension de la récidive

La récidive peut être abordée d'un point de vue légal (au sens d'une nouvelle condamnation pour un délit identique) ou prise dans une acception plus large (au sens d'une mise en cause à répétition par les services pour différents délits), voire plus étendue encore si l'on s'appuie sur les outils de connaissance de la délinquance extérieurs au fonctionnement du système pénal. Il s'agit alors de la répétition de délits (qu'ils fassent l'objet d'une identification policière ou non, d'une réponse judiciaire ou non et d'une condamnation ou non). Sachant que la majorité des délits commis ne sont pas connus des autorités d'après les résultats des enquêtes françaises mais aussi étrangères sur les victimes (y compris les agressions à caractère sexuel, dont environ un tiers est communiqué aux autorités), sachant que les études sur les délits déclarés par les auteurs lors de protocoles de recherche dits de délinquance autodéclarée aboutissent aux mêmes résultats (le plus souvent les auteurs ne se sont pas fait prendre), il ne s'agit pas d'une nuance. L'extension du domaine de définition de la récidive a pour conséquence l'extension des publics concernés et également la diversité des programmes à mettre en œuvre pour ces différents publics.

En résumé, on peut mesurer la récidive à partir de la répétition de délits, de la répétition des délits connus des autorités ou de la répétition des décisions de justice, voire de la répétition des condamnations. La connaissance actuelle étant fragmentaire, elle s'appuie alternativement sur les différentes définitions de la récidive (en précisant à chaque fois quelle est la base retenue).

Les aspects de définition sont particulièrement importants car ils conditionnent l'orientation des réponses : veut-on limiter la répétition des délits (même si, à ce stade, aucune condamnation n'a eu lieu), limiter les retours devant une cour, ou encore les retours en prison ? Plus on étend le périmètre de ce qui est considéré comme « la récidive », plus la population potentiellement concernée par les mesures se dilate. Dans un système dont les ressources sont limitées, il sera nécessaire de préciser les objectifs qui doivent être recherchés en priorité.

I.1.2.2 -Distinguer les profils des récidivistes

Il n'existe pas de réponse générique à la récidive. Des réponses efficaces sont nécessairement adaptées à la fois aux types d'auteurs et aux types de délits commis. Ainsi, la délinquance sexuelle prédatrice des adultes s'exerçant sur des mineurs ne se confond pas avec la délinquance protéiforme des adolescents ou encore avec la violence domestique entre adultes. La limitation de la répétition des délits dans ces trois populations ne passera pas par les mêmes dispositions et outils.

Quelles que soient les populations, la notion de récidive nécessite, pour faire l'objet d'une mesure, de déterminer le périmètre (quels types de délits), une durée d'observation au cours de laquelle la récidive peut se produire (de 1 jour à la vie entière), et un critère d'inclusion (délit, identification policière, décision de justice ou peine de prison).

Si l'on retient le périmètre de la répétition des délits, les enquêtes de délinquance autodéclarée donnent des ordres de grandeur relativement à l'intensité de l'activité des jeunes de 13 à 19 ans. Ainsi, la plus grande partie d'entre eux ont commis des délits, mais il s'agit le plus souvent de petits délits d'une catégorie déterminée. Une minorité, certes non négligeable puisqu'elle concerne 10% des 13-19 ans en moyenne, a commis des délits graves de divers types, et a donc répété des délits graves sur une période de deux années.

Les délinquants ont une propension à la récidive qui varie suivant l'effet de différents facteurs. Connaître ces facteurs permet au système pénal de mieux utiliser ses ressources en fonction des besoins et problèmes que pose chaque auteur. Si l'on retient la définition de la récidive par le retour en prison pour documenter cet aspect, les données disponibles montrent que les jeunes (et notamment les mineurs) sont plus souvent récidivistes. Un autre facteur déterminant est constitué par l'histoire judiciaire de la personne (les antécédents). Enfin, viennent s'y ajouter des éléments relatifs à la fragilité de l'insertion professionnelle ou scolaire ainsi que familiale.

Il apparaît par conséquent nécessaire de doter les autorités publiques des outils permettant de réaliser l'analyse des profils d'une part, des facteurs de risque d'autre part, et, enfin, la mesure de l'efficacité des réponses (voir infra I.3).

1.2 - OUTILS D'INFORMATION

L'observateur ne peut pas manquer d'être surpris par l'abondance des outils d'information sur la criminalité et la délinquance. La chose est encourageante car cette abondance devrait permettre d'amasser de nombreuses données ; mais les fichiers sont si divers et enregistrent des phénomènes si différents que leur rapprochement, leur comparaison et leur croisement doit se faire avec beaucoup de précautions. La Commission a classé en trois catégories des fichiers qu'elle a recensés, selon les organes qui les établissent : ceux de la police et de la gendarmerie, ceux des autorités judiciaires et, distingués de ceux-ci, le casier judiciaire national.

I.2.1 -LES FICHIERS DE POLICE ET DE GENDARMERIE

L'étude des divers fichiers de police et de gendarmerie existants a été réalisée de façon exhaustive dans un rapport remis en novembre 2006 à Monsieur le Ministre de l'Intérieur par un groupe de travail sur les fichiers de police et de gendarmerie présidé par Monsieur Bauer.

On ne peut que renvoyer à ce descriptif d'un ensemble complexe et au demeurant en pleine évolution notamment par la création des applications ARDOISE et ARIANE, la première alimentant la seconde destinée à se substituer, sur la recommandation de la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure d'Août 2002, aux fichiers STIC de la Police Nationale et JUDEX de la Gendarmerie Nationale en les unifiant, en optimisant leurs capacités de rapprochements et en améliorant leur information, notamment par une capacité d'échange avec le futur système judiciaire Cassiopée. A cet égard on ne peut que rejoindre les propositions du rapport précité qui prônent une transmission automatique, évidemment sécurisée, de Cassiopée vers Ariane des données concernant les suites judiciaires qui intéressent au premier chef le traitement de la récidive.

Parmi ces outils informatiques, les fichiers d'antécédents (STIC, SIS, JUDEX, FNAEG, FNAED¹) intéressent particulièrement, comme instruments généraux, les thèmes de la détection de la prévention et de la répression de la récidive. Pour autant ils ne sont pas les seuls et les outils plus spécialisés d'analyse de la grande criminalité par fait ou par auteur (notamment fichier automatisé du terrorisme, système SALVAC, fichier national du faux monnayage), à condition qu'ils soient permanents et non simplement temporaires, comme les fichiers ANACRIM, présentent un intérêt tout particulier.

L'ensemble de ces fichiers constitue, combiné avec les outils informatiques judiciaires, l'instrument majeur du traitement collectif, général ou spécialisé, de la récidive. Son profond renouvellement en cours oblige à en attendre les effets pour que puissent être proposées de nouvelles préconisations précises.

On ne peut à l'heure actuelle que poser des indications générales :

La première consiste à veiller à la qualité de l'alimentation de ces fichiers. Cette qualité comprend d'abord l'exactitude des informations saisies et l'exhaustivité de leur mise à jour. Sur ce point, les préconisations du rapport précité ne peuvent qu'être reprises. Elle inclut également la meilleure information possible.

La définition de l'information des fichiers généraux, du type ARIANE, ne pose pas de difficultés particulières si ce n'est qu'il conviendrait que soient dans toute la mesure du possible prises en compte, comme dans Cassiopée, des informations, à déterminer, permettant l'étude des facteurs de récidive.

En revanche il y a lieu de s'arrêter au contenu des systèmes d'information traitant des formes les plus graves de délinquance.

Il conviendrait ainsi, pour certaines formes de criminalité, par exemple celles justifiant l'inscription au FIJAIS, traitées par des systèmes d'information comme SALVAC, que ces systèmes soient aussi enrichis que possible par l'apport obligatoire de l'ensemble des pièces de police ou de gendarmerie et de justice pertinentes, souvent dispersées dans de nombreux dossiers, mais aussi par la possibilité de réaliser sous formes d'enquêtes spécifiques systématisées, avec, le cas échéant, l'autorisation du magistrat saisi d'infractions en cours de traitement judiciaire, des profils synthétiques permettant la construction de rapprochements comme le traitement plus approfondi et plus rapide de procédures en cours.

¹ Voir annexe sur la signification de ces abréviations

Des modifications de textes qui paraissent urgentes compte tenu des enjeux doivent à cet égard être préconisées.

Enfin, il serait souhaitable que l'information ainsi contrôlée, enrichie et actualisée soit à la disposition de l'ensemble des enquêteurs mais aussi des magistrats des Tribunaux et notamment des Juges d'Instruction et des Juges pour enfants, et des parquets ce qui d'ailleurs avait été envisagé au bénéfice des parquets sans être jamais réalisé s'agissant du STIC.

La deuxième indication générale vise à proportionner les atteintes à la liberté individuelle au but recherché de prévention et de répression des actes délinquants ou contraires à la sécurité.

L'étude de cet objectif échappe au champ de travail de la commission, qui a néanmoins tenu à le rappeler, et on ne peut que renvoyer aux travaux des autorités compétentes, notamment la Commission Nationale Informatique et Libertés comme au rapport précité.

I.2.2 - LES FICHIERS JUDICIAIRES

I.2.2.1 - Le constat

Tous les observateurs s'accordent sur le constat de fichiers judiciaires:

- obsolètes ;
- dispersés (ils feront l'objet à l'horizon 2008 d'une nouvelle application générale et performante mais qui ne pourra être généralisée à la région Parisienne) ;
- isolés car non connectés aux autres fichiers intéressant le traitement de la récidive (fichiers pénitentiaires ou de la Protection Judiciaire de la Jeunesse notamment)
- non orientés vers la détection et le traitement de la récidive à l'exception notable du FIJAIS au demeurant récent.

1.2.2.1.1 - Des fichiers judiciaires obsolètes dispersés et qui ne feront l'objet à l'horizon 2008 que d'une unification partielle .

► Des fichiers judiciaires obsolètes et dispersés

Ils fonctionnent actuellement sur des traitements obsolètes. Ils mettent en oeuvre des logiciels anciens à l'ergonomie difficile n'ayant pas, pour certains, pris en compte le passage à l'an 2000 ou à l'euro, ne permettant pas l'enregistrement sûr de procédures complexes à issues multiples et n'offrant que des applications statistiques rudimentaires.

Les informations y sont parcellisées

* à raison de l'absence de passerelle avec le casier judiciaire ;

* à raison de l'existence :

- de trois applications nationales d'informatisation de la chaîne pénale concurrentes selon la taille des juridictions (micro pénale-138 tribunaux-, mini pénale- 37 tribunaux- et nouvelle chaîne pénale (tribunaux parisiens) ;
- d'un système indépendant (application nationale), d'exécution des peines : EP Win (seuls 39 tribunaux en sont équipés, les autres en étant encore à une gestion manuelle par fiches) ;
- d'un système isolé, d'initiative locale, de gestion des procédures mettant en cause des mineurs (Winneur) ;
- de systèmes propres, d'initiative locale, de suivi informatique des procédures d'instruction et devant le juge des libertés et de la détention (Instru ou Winstru) ;
- d'un système de traitement informatique autonome de l'application des peines (APPI)

* à raison des limites imposées aux traitements des chaînes pénales fractionnées en modules indépendants: enregistrement et suivi immédiat (bureau d'ordre), modules audiencement et phase de jugement indépendants.

➤ **Des fichiers qui feront l'objet, à travers une nouvelle application, d'une unification partielle à l'horizon 2008**

La loi du 9 mars 2004 a prévu dans son article 75-1, devenu l'article 48-1 du Code de procédure pénale, la création d'un bureau d'ordre national contenant "les informations nominatives relatives aux plaintes et dénonciations reçues par les procureurs de la République ou les Juges d'instructions et aux suites qui leur ont été réservées et qui est destiné à faciliter la gestion et le suivi des procédures judiciaires par les juridictions compétentes, l'information des victimes et la connaissance réciproque entre les juridictions des procédures concernant les mêmes faits ou mettant en cause les mêmes personnes, afin notamment d'éviter les doubles poursuites". Le bureau d'ordre national a également pour finalité l'exploitation des informations qu'il gère à des fins statistiques.

Entrent dans son champ les affaires pénales et les affaires civiles relevant de la compétence du Juge pour enfants.

Selon la loi, les données enregistrées sont notamment :

- les date, lieu et qualification juridique des faits ;
- l'identité des personnes physiques ou morales mises en cause ainsi que celle des victimes ;
- les informations relatives aux décisions sur l'action publique, au déroulement de l'instruction, à la procédure de jugement et aux modalités d'exécution des peines ;
- les informations relatives à la situation judiciaire, au cours de la procédure, de la personne mise en cause, poursuivie ou condamnée.

Ces informations sont conservées pendant une durée de dix ans ou si elle est supérieure, celles, suivant les cas, de la prescription de la peine ou de l'action publique.

Ces informations ne sont accessibles qu'aux autorités judiciaires.

Ce bureau d'ordre National pourra être mis en oeuvre grâce au déploiement d'une nouvelle application nationale "Cassiopée" (Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Orienté Procédure Pénale et Enfants) dont le projet a été initié en 2001.

Les fonctionnalités de cette application couvriront la totalité du processus pénal et de la juridiction pour enfants.

Ce système d'information et de gestion qui fonctionne par le RPVJ (réseau privé virtuel justice), intranet du ministère de la justice, assurera :

- la gestion des dossiers en matière pénale ;
- l'enregistrement au parquet des procédures civiles et commerciales ;
- le traitement en temps réel ;
- le traitement des alternatives aux poursuites, composition pénale et ordonnances pénales ;

- la gestion de la filière des mineurs (parquet et cabinet des juges pour enfants, y compris les compétences d'assistance éducative et d'application des peines) ;
- la gestion des cabinets des juges d'instruction et des juges des libertés et de la détention ;
- la gestion des audiences :

- la rédaction des décisions et des pièces associées, à l'exception, en l'état, de la Cour d'assises .
- la gestion des voies de recours :
- la gestion des requêtes :
- la gestion des scelies .
- la gestion de l'exécution des peines.

Cassiopée, qui repose sur un système de référence permettant l'homogénéité des saisies et donc une bonne inter-opérabilité, créera un seul dossier par affaire, qui sera alimenté par les divers acteurs tout au long de la chaîne pénale.

Il comprendra des outils d'archivage électronique, de recherche intra et interjuridiction, des systèmes de production statistique avec tableaux de bord.

Il alimentera des infocentres local et national.

Il pourra communiquer, par un développement ultérieur, avec le casier judiciaire national (demande de B1 par voie électronique à partir des données enregistrées), le système de gestion de l'application des peines majeurs et mineurs (APPI) à travers des échanges automatisés de données, les tribunaux de police, le trésor public.

Sous réserve de l'aboutissement des discussions en cours il pourra permettre des échanges de données avec les unités de police et de gendarmerie et les grands fichiers gérés par elles.

Le calendrier de déploiement est actuellement le suivant:

30 Novembre 2006	livraison de l'application,
Premier semestre 2007	phase expérimentale sur 4 tribunaux pilotes,
second semestre 2007	phase de pré-généralisation sur 10 sites,
premier semestre 2008	phase de généralisation sur 161 sites à l'exclusion des tribunaux parisiens équipés de la nouvelle chaîne pénale.

1.2.2.1.2 -Des fichiers isolés des autres fichiers intéressant la récidive

Les fichiers actuels ne correspondent pas avec les fichiers de police, gendarmerie, de l'administration pénitentiaire ou de la PJJ, que ces fichiers recensent les précédents, enregistrent les étapes des traitements personnalisés ou collationnent des informations relatives à diverses mesures administratives (interdictions de stade, de conduire, etc....).

Si le système Cassiopée devrait permettre une communication entre ces fichiers, celle-ci ne sera pas opérationnelle en 2008 et paraît relever d'une deuxième étape.

1.2.2.1.3 - Un seul des fichiers judiciaires existant, le FIJAIS est orienté vers un traitement au demeurant limité de la récidive

Le Fichier Judiciaire automatisé des Auteurs d'Infractions Sexuelles, fichier judiciaire placé sous le contrôle du magistrat dirigeant le casier judiciaire, a été créé par la loi n° 2004-04 du 9 mars 2004 afin de recenser les personnes faisant l'objet, au principal, d'une condamnation pour des infractions sexuelles graves.

La loi du 9 mars 2004 a été modifiée par celle du 12 décembre 2005 qui en a notamment élargi le champ à certains crimes majeurs et infractions violentes. Le FIJAIS est alors devenu fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes ce qui n'a toutefois pas modifié l'acronyme du fichier qui reste FIJAIS. La loi du 4 avril 2006 a apporté des modifications de moindre envergure en élargissant à nouveau ce champ aux infractions de proxénétisme sur mineurs et de recours à la prostitution d'un mineur.

Les textes législatifs relatifs au FIJAIS sont codifiés aux articles 706-53-1 à 706-53-12 du Code de procédure pénale

Un décret du 30 mai 2005 les complète et trois circulaires ont précisé ces normes (Crim. 05/15 du 1^{er} juillet 2005, Crim 06-6 du 27 février 2006 et Crim. 06/10 19 avril 2006).

Le FIJAIS est opérationnel depuis le 30 Juin 2005. Une version 2 est opérationnelle depuis le 27 Juin 2006.

Ce fichier a pour finalité la prévention de la récidive des infractions concernées en facilitant l'identification et surtout la localisation des personnes. Compte tenu de sa finalité il paraît nécessaire dans l'optique de ce rapport d'en détailler, en annexe, le champ et l'objet.

1.2.2.2. - Les évolutions souhaitables

1.2.2.2.1 -Les fichiers existants

Outre le fait de consentir les efforts financiers et d'organisation suffisants pour leur construction leur mise en oeuvre et leur évolution, on peut préconiser les améliorations suivantes :

➤ L'inscription dans la loi (48-1 CPP) du but de prévention et de détection de la récidive assigné au bureau d'ordre national

L'inscription de cette finalité dans l'article 48-1 du Code de procédure pénale paraît symbolique mais nécessaire.

➤ La saisie dans Cassiopée de données permettant de mieux suivre les facteurs de la récidive

La nécessité d'une meilleure étude du phénomène de la récidive rallie tous les observateurs. Il convient que les chercheurs comme les praticiens disposent, au delà des nécessités de la gestion procédurale ou administrative, de toutes les données criminologiquement pertinentes pour mieux asseoir les diverses réactions au phénomène.

Il convient donc d'organiser rapidement un rapprochement entre criminologues, statisticiens spécialisés et le chef du projet Cassiopée afin que soient définies les données à saisir.

➤ La question de l'extension du FIJAIS à de nouveaux délits ou à de nouvelles obligations et son interconnexion avec d'autres fichiers

Le rapport sur « la dangerosité et la prise en charge des individus dangereux » de la mission parlementaire confiée à Jean-Paul GARRAUD, député de la Gironde en 2006, préconisait une obligation nouvelle de se présenter tous les mois.

Cette proposition a été adoptée et développée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 qui modifie l'article 706-53-5 du Code de procédure pénale de la manière suivante : « Si la dangerosité de la personne le justifie, la juridiction de jugement ou, selon les modalités prévues par l'article 712-6, le juge de l'application des peines peut ordonner que cette présentation interviendra tous les mois. Cette décision est obligatoire si la personne est en état de récidive légale »

En l'état des travaux de la commission, il ne paraît pas indispensable, dans l'immédiat, de renforcer les obligations existantes.

L'interconnexion du FIJAIS avec d'autres fichiers paraît prématurée.

1.2.2.2.2 - De nouveaux fichiers

➤ La création d'une base de données spécifique

Le rapport GARRAUD recommande la création d'un nouveau fichier judiciaire: le RDCPJ (Répertoire de Données à caractère personnel Collectées dans le cadre des Procédures Judiciaires).

Ce parlementaire part de la recommandation émise par la commission santé justice préconisant la création de "centres de ressources psycho-criminologiques" dont il rappelle que la commission définissait ainsi ce nouveau fichier : "une base de données nationale qui recenserait l'ensemble des expertises psychologiques et psychiatriques ordonnées par l'autorité judiciaire et les évaluations effectuées par les équipes ressources régionales...également...les hospitalisations d'office uniquement lorsque celles ci sont prononcées après une déclaration d'irresponsabilité pénale...".

Il le rapproche d'une suggestion voisine formulée dans un rapport de la commission des lois de l'Assemblée Nationale sur le traitement de la récidive des infractions pénales : la création d'un fichier recensant les personnes ayant bénéficié d'un non lieu ou d'une relaxe en raison de l'abolition de leurs facultés mentales.

Le rapport Garraud pointe pour sa part "l'absence de conservation centralisée des données à caractère personnel relatives aux personnes déjà connues de l'autorité judiciaire" et souhaite prolonger l'idée de la commission santé justice en créant un fichier recensant toutes les personnes poursuivies ayant fait l'objet d'une expertise psychiatrique ou psychologique. Il cite un précédent aux Pays Bas le fichier "FRIS".

Ce fichier RDCPJ comporterait quelque soit la personne visée ou la nature des faits commis:

toutes les expertises psychiatriques ou médico- psychologiques;
les examens médicaux effectués en garde à vue dès lors qu'ils établiraient une dangerosité;
les documents administratifs relatifs aux hospitalisations d'office ordonnées à l'issue d'une décision de classement de relaxe ou d'acquiescement fondée sur l'article 122-1 du Code pénal.;
Les analyses effectuées par le Centre National d'Observation.

Les règles de fonctionnement seraient alignées sur celles du FIJAIS.

La commission approuve le principe d'une telle centralisation de données.

➤ Des fichiers recensant les mesures de police prises à l'encontre des délinquants dangereux ou réitérants

Pour le cas où seraient créées des interdictions administratives susceptibles d'être prononcées par l'administration ou par le parquet, en cas de dangerosité avérée ou de commission de nouveaux faits, il faudrait qu'un fichier judiciaire et non pas administratif aisément accessible aux tribunaux comme aux forces de police et de gendarmerie les recense.

I.2.3 - LE CASIER JUDICIAIRE NATIONAL

Au cours de ses travaux, la Commission a entendu Madame Sylvie MOISSON, Magistrat et Sous-directrice en charge du casier judiciaire ; Elle a expliqué les missions et le fonctionnement pratique du casier judiciaire. A cette occasion, il est apparu qu'une réflexion pouvait être menée en particulier sur les règles d'effacement des condamnations et sur une utilisation statistique du casier judiciaire.

En effet, le casier judiciaire est l'instrument central de détection et même d'évaluation de la récidive ou de la réitération des infractions pénales. Au plan individuel, il est le principal instrument permettant d'appréhender le « passé judiciaire » d'un individu. Au plan collectif, il pourrait être un outil statistique précieux. De plus, c'est sans doute le système d'information qui offre les meilleures garanties sur le plan des libertés individuelles dans la mesure où il est placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Et surtout, contrairement à la plupart des autres fichiers examinés ci-dessus, il ne contient que des données définitivement « validées » par l'autorité judiciaire.

Néanmoins, les règles de fonctionnement du casier judiciaire et en particulier les règles d'effacement des condamnations, en ont fait un outil incomplet. Il convient de souligner cette dénaturation progressive du casier judiciaire en rappelant, dans une première partie un peu descriptive mais indispensable, les principes de base concernant le contenu du casier judiciaire et les règles d'effacement des condamnations. Il sera alors possible d'analyser les effets pervers de cette dénaturation et d'étudier des améliorations.

I.2.3.1 - Dénaturation progressive du casier judiciaire

Le casier judiciaire doit mémoriser le passé judiciaire d'un individu d'une façon plus ou moins complète selon le destinataire de l'information, mais de multiples règles de non inscription ou d'effacement des condamnations, y compris du Bulletin n° 1 du casier, en font un outil incomplet.

En principe, le casier judiciaire mémorise toutes les condamnations pénales initiales (768 du CPP), mais aussi certains événements ultérieurs qui affectent ces condamnations (769 al 1 du cpp : commutation de peines, libération conditionnelle etc...), qui seront également enregistrés au casier judiciaire sous la forme de mentions ultérieures.

Un équilibre est à trouver entre mémorisation définitive et exhaustive, d'une part, et droit à l'oubli total, d'autre part. Cet équilibre a été trouvé au travers d'une ventilation des informations dans trois bulletins différents, dont le contenu est plus ou moins allégé selon le destinataire de l'information.

Cette répartition a (ou avait) le mérite de concilier l'impératif de mémorisation quand l'information est destinée à l'autorité judiciaire (Bulletin n° 1 du casier, article 774 CPP), et l'impératif de réinsertion quand l'information est destinée à d'autres autorités ou même simplement aux employeurs potentiels (Bulletins n° 2 et 3 du casier, articles 775 à 777 du CPP).

Mais cet équilibre a été progressivement dénaturé en raison des multiples règles d'effacement des condamnations affectant aussi le B 1.

Alors que le B1, accessible uniquement à l'autorité judiciaire, était censé mémoriser de façon très complète les antécédents judiciaires, il apparaît en fait que de multiples condamnations échappent à toute mention y compris au B1.

Certaines condamnations sont dès l'origine exclues : c'est le cas des contraventions des classes 1 à 4 dès lors que n'est pas prise à titre principal ou complémentaire une mesure d'interdiction, de déchéance ou d'incapacité (art.768-2° CPP). C'est encore le cas des infractions traitées par la médiation (les compositions pénales, en revanche, apparaissent au B1 depuis la réforme du 9 septembre 2002, mais sans incidence possible sur l'appréciation de l'état de récidive). Mais ce sont surtout les règles d'effacement qui vont vider le casier de nombre de condamnations pourtant importantes du point de vue de l'appréciation de la récidive ou de la réitération.

Indépendamment du décès de l'intéressé ou de l'âge de 100 ans, évènements peu discutables qui vont purger intégralement le casier, l'oubli va résulter de divers mécanismes dont les principaux sont les suivants (769 al 2 et 3 du CPP) :

- *L'amnistie* (art.769 al 2 du CPP)
- *L'écoulement d'un délai maximum de 40 ans* après le prononcé de la dernière condamnation (art.769 al 2 CPP).
- *La réhabilitation* de plein droit (art 769 al 2 du CPP, art 133-13 à 133-17 du CP) ou judiciaire (art.785 à 798 CPP) qui efface les condamnations passés certains délais : Ce mécanisme mérite un commentaire car il a des conséquences très importantes sur le casier judiciaire. En 1992, le législateur a bouleversé les règles relatives à la réhabilitation, en instaurant des conditions d'octroi plus favorables (relèvement des plafonds de peine conditionnant les délais de réhabilitation) et en prévoyant comme conséquence de celle-ci un effacement de la condamnation y compris du B1 du casier judiciaire et non plus simplement du B2 comme auparavant. Cette réforme, entrée en vigueur avec le nouveau code pénal en 1994, a fait perdre beaucoup d'intérêt à la distinction entre B1 et B2. La réhabilitation produit les mêmes effets que l'amnistie c'est à dire qu'elle efface la condamnation ; la fiche de la condamnation est détruite. Cette réhabilitation est acquise de plein droit à l'issue de l'écoulement d'un laps de temps décompté généralement après l'exécution de la condamnation. Pour ne prendre que les exemples les plus significatifs, on retiendra qu'une condamnation unique à une peine d'emprisonnement ne dépassant pas 1 an sera réhabilitée et par voie de conséquence effacée du casier judiciaire au bout de 5 ans après son exécution ; ou qu'une condamnation unique à une peine de prison supérieure à 1 an mais inférieure à 10 ans sera effacée au bout de 10 ans ; ou encore que des condamnations multiples à des emprisonnements dont le total ne dépasse pas 5 ans, seront effacées au bout de 10 ans.
- *Les condamnations assorties en tout ou partie du bénéfice du sursis*, avec ou sans mise à l'épreuve, qui sont également effacées à l'expiration des délais prévus par l'article 133-13 du code pénal rappelés ci-dessus (**3 ans, 5 ans ou 10 ans** selon les cas, voir ci-dessus), mais ces délais sont alors calculés à compter du jour où les condamnations doivent être considérées comme non avenues (art 769 al 3-3° CPP).
- *Les dispenses de peine* qui disparaissent du casier à l'expiration d'un délai de 3 ans à compter du jour où la condamnation est devenue définitive (art.769 al 3-4° CPP),

- *Les mesures prononcées par les juridictions des mineurs* (art 769 al 3- 7° du CPP), qui disparaissent du casier à l'expiration d'un délai de **3 ans** à compter du jour où la mesure a été prononcée si la personne n'a pas, pendant ce délai, soit été condamnée à une peine criminelle ou correctionnelle, soit exécuté une composition pénale, soit fait l'objet d'une nouvelle mesure au titre de l'ordonnance de 1945. Rappelons qu'il s'agit des mesures ou sanctions éducatives prévues aux articles 8, 15, 15-1, 16, 16 bis, et 28 de l'ordonnance de 1945,. Rappelons également que ces dispositions spécifiques aux mineurs sont issues de la loi du 9 mars 2004, qui a par ailleurs **abrogé l'ancien article 769-2, lequel prévoyait des règles d'effacement beaucoup plus avantageuses** pour le mineur, en particulier la purge intégrale du casier judiciaire à l'âge de la majorité.

1.2.3.2 - Effets pervers de cette dénaturation et solutions à étudier

En privilégiant le « droit à l'oubli », certaines règles ont privé le juge d'informations pourtant capitales pour détecter les risques de récidive ou de réitération. Il n'est pourtant pas contestable que les antécédents judiciaires d'un individu constituent un élément d'appréciation capital pour le juge. Non pas pour juger de la culpabilité ou de l'innocence d'un prévenu ou d'un accusé sur la seule foi de son « pedigree », mais au moins pour apprécier la dangerosité d'un individu, le risque de récidive ou de simple réitération, ainsi que la nature et le quantum de la sanction.

On comprend parfaitement le « droit à l'oubli » quand il est mis au service de la réinsertion du condamné : c'est le rôle de bulletin n° 2, qui ne laisse apparaître que les condamnations graves (prison ferme) et incompatibles avec certains emplois publics ou certaines pratiques (un port d'arme par exemple). ; c'est encore plus le rôle du bulletin n° 3, qui ne laisse apparaître que les condamnations très graves (prison ferme supérieure à deux ans) pouvant justifier une crainte légitime de la part d'un employeur privé ; mais ce n'est pas le rôle du bulletin numéro 1, qui est censé apporter à l'autorité judiciaire (et à elle seulement) toutes les informations utiles.

Or, avec les règles d'effacement actuelles, non seulement le juge ne dispose pas de toutes les informations, mais il est même privé d'informations capitales. Son ignorance n'est pas simplement quantitative, mais aussi qualitative : comment, en effet, comprendre que, par application des règles de la réhabilitation, le juge soit tenu dans l'ignorance d'une condamnation aussi significative qu'un an de prison ferme au motif que cette condamnation est vieille de plus de 5 ans (après son exécution) ? ou qu'il soit tenu dans l'ignorance de condamnations multiples au bout de 10 ans, au motif que le total des condamnations multiples ne dépasse pas 5 ans de prison ferme ? Surtout quand on sait le degré de gravité qu'il faut atteindre pour s'exposer à de telles peines, fermes, qui, en pratique, ne sont infligées qu'après déjà de multiples condamnations avec sursis.

Le temps écoulé sans que l'intéressé n'ait commis de nouvelle infraction est certes encourageant et révélateur d'une réinsertion en bonne voie, mais on peut faire confiance au juge pour l'apprécier lui-même.

D'autant qu'un droit à l'oubli aussi étendu finit par se retourner contre le prévenu ou l'accusé lui-même.

La Commission s'est penchée sur la question des fichiers. Leur multiplication est la conséquence mécanique du « dépeçage » progressif du casier judiciaire. A partir du moment où le casier judiciaire n'offre plus tous les éléments d'information essentiels, il est inévitable que les enquêteurs ou même les magistrats aillent rechercher ailleurs ces informations clés.

La dénaturation progressive du casier judiciaire dans un sens privilégiant le droit à l'oubli aboutit donc à ce paradoxe que les juges vont avoir recours à d'autres sources d'information qui ne présentent pas, on l'a vu, les mêmes garanties que le casier judiciaire, en terme de fiabilité des informations et surtout en terme de respect de la présomption d'innocence.

Certes, les magistrats ne feront pas directement référence à ces fichiers. Pour autant, la question des « antécédents judiciaires » du prévenu, au-delà du casier judiciaire, voire derrière l'apparence du casier judiciaire, revient presque systématiquement devant les tribunaux.

Les indices d'antécédents judiciaires seront recherchés, sinon directement dans les fichiers en cause, du moins indirectement au travers de questions posées en ce sens au prévenu, ou tout simplement dans les mentions des procès verbaux de police ou de gendarmerie, du type « *défavorablement connu de nos services* » ou précisant carrément la liste des infractions pour lesquelles le prévenu a déjà été simplement interpellé ou gardé à vue par le passé.

Il faut donc rétablir l'équilibre entre mémorisation et oubli qui présidait à l'origine sur la base d'une répartition des rôles entre les trois bulletins du casier judiciaire :

- le B2 et le B3 sont des outils orientés vers la réinsertion du condamné, et doivent donc continuer à accorder une place prépondérante au « droit à l'oubli ».
- Le B1, en revanche, est l'outil de la connaissance accordé au juge pour apprécier l'histoire judiciaire d'un individu afin d'apprécier les risques de nouvelle récidive ou de réitération, ainsi que la sanction ou les mesures les plus appropriées pour y faire face. Il doit donc être restauré dans sa fonction de mémorisation.

Il n'y a rien à cacher au juge dans ce domaine. Le juge (et lui seul) doit au contraire disposer de l'information la plus large et la plus complète possible pour éclairer sa décision, et surtout d'une information fiable, qui présente toutes les garanties en terme de respect de la présomption d'innocence.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées :

Un solution simple consisterait à mettre le B1 du casier judiciaire hors de portée de toutes les règles d'effacement des condamnations, afin que soit conservée sur le B1 la trace de toutes les condamnations, quelles que soient leur gravité ou leur ancienneté. Certains pays démocratiques en Europe ont fait ce choix de l'exhaustivité du casier judiciaire, comme la Suisse ou la Hollande. En France, ce choix ne porterait que sur le B1, réservé au juge.

S'agissant de la principale cause d'effacement, la réhabilitation, il ne serait évidemment pas question de remettre en cause le principe même de la réhabilitation, dont la principale conséquence, rappelons-le, est de mettre fin à des incapacités ou interdictions.

Il s'agirait simplement de remettre en cause la règle de l'effacement de la condamnation initiale du casier judiciaire comme conséquence supplémentaire de la réhabilitation.

Cette conséquence supplémentaire est récente : elle date de la loi du 16 décembre 1992. Il s'agirait donc de revenir à l'ancienne rédaction de l'article 769-al 2 du CPP, qui mentionnait expressément « la réhabilitation » comme faisant partie des mentions ultérieures à insérer au casier. La condamnation ne disparaîtrait plus. Elle apparaîtrait au casier, mais avec la mention « réhabilitée ».

S'agissant de la liste des mentions retirées du B1 prévue par l'article 769 al 3 du CPP, qui a également été introduite par la loi du 16 décembre 1992, elle serait, dans cette perspective, purement et simplement supprimée de cet article, et introduite dans un nouvel article consacré au B2 uniquement (par exemple après l'article 775 du CPP consacré aux exclusions du B2). Il y aurait évidemment des ajustements à faire pour harmoniser et combiner les textes.

Pour simplifier, il s'agirait donc de revenir à l'ancien article 769 du CPP, dans sa rédaction antérieure à la loi du 16 décembre 1992 (sauf quelques ajustements issus de réformes postérieures), les apports de cette loi étant maintenus mais uniquement pour le B 2 du casier judiciaire. Il ne s'agit donc pas de revenir sur tout le volet « casier judiciaire » de la réforme du 16 juillet 1992, mais d'en limiter les effets au B2 et au B3.

Des solutions intermédiaires pourraient consister à simplement réexaminer et augmenter les seuils d'ancienneté ou de gravité des condamnations ayant vocation à être effacées, et/ou à supprimer uniquement certaines condamnations dans la liste des condamnations qui doivent être retirées du casier (769 al 3 CPP). Parmi celles-ci, il faudrait au moins supprimer les condamnations les plus significatives, qui, en raison de leur nature ou de leur gravité, méritent de demeurer dans le casier. Au moins devrait-on, dans cette perspective, maintenir au B 1 toutes les condamnations à une peine d'emprisonnement dès lors qu'elle comporte une partie ferme.

Mais ces demi-mesures sont complexes à mettre en œuvre. Elles seraient source de nouvelles complications et d'incompréhension dans un système déjà complexe et touffu. Par ailleurs, elles risqueraient de provoquer des décisions « ajustées » uniquement en considération d'effets de seuil : Tel juge renoncerait à une partie ferme pourtant ressentie comme justifiée uniquement pour éviter au condamné une inscription définitive dans le marbre du B1 ; tel autre choisirait au contraire le ferme uniquement pour cela...

I.2.3.3 - L'enrichissement du contenu du casier judiciaire

Enfin, il conviendrait d'enrichir le contenu des mentions portées au casier judiciaire en comblant deux lacunes.

D'une part il y serait inscrit la nature exacte des circonstances aggravantes retenues par la condamnation : par exemple la circonstance de violence qui peut, à elle seule, constituer le premier terme de la récidive, ne devrait pas être dissimulée derrière la formule vague et indifférenciée « avec circonstance(s) aggravante(s) ». Il conviendrait donc de revoir pour l'affiner le système d'enregistrement des infractions dit NATINF.

D'autre part, le casier judiciaire devrait retracer l'ensemble des décisions judiciaires relatives à l'exécution des peines ; on observe en effet à présent que le placement sous surveillance électronique, la semi-liberté et le placement à l'extérieur ne figurent pas sur le casier alors que leur considération est importante pour apprécier le parcours du condamné et donc le risque de récidive.

Quelle que soit l'orientation retenue, il est indispensable de restaurer le B1 du casier judiciaire de sa fonction de mémorisation complète à la disposition du juge, **dans l'intérêt d'une justice la plus et la mieux éclairée possible, mais aussi dans l'intérêt du prévenu** ou de l'accusé, qui sera jugé sur la base d'informations fiables et respectueuses de la présomption d'innocence, plutôt que sur la base de fichiers extra judiciaires.

Au delà de ces considérations qui intéressent le sort judiciaire des individus, cette restauration de la mémoire dans le casier judiciaire pourrait permettre, sur un plan plus général, de **disposer d'une matière fiable pour les besoins de la statistique en matière de récidive**, ce qui poserait d'autres questions mais réglerait au moins le problème de la fiabilité et de la « représentativité » des sources statistiques.

I.3 - OUTILS D'EVALUATION

Les données amassées dans les documents qu'on vient de décrire devraient, si elles étaient convenablement exploitées, conduire à une évaluation de la récidive au sein du phénomène plus général de la criminalité et de la délinquance. Or, cette tâche, au moins en France, est restée à l'état de chantier, ce qui justifie l'existence même de la Commission d'analyse et de suivi de la récidive. Les outils d'évaluation sont d'une part ceux que le Ministère de la Justice a créé en son sein et d'autre part ceux qui ont surgi spontanément dans les milieux de la recherche.

I.3.1 - OUTILS INSTITUTIONNELS

Les autorités publiques devraient disposer des moyens analytiques nécessaires pour mesurer la récidive et ses facteurs dans diverses populations.

En dépit de l'importance politique qu'a pris le thème de la récidive ces dernières années, mais également de son importance récurrente dans l'histoire criminologique, les progrès réalisés pour mieux la déterminer et mieux la mesurer demeurent très limités en France.

Cette faiblesse apparaît plus criante encore si l'on compare l'hexagone aux pays qui ont investi dans la production de connaissance avec le but d'améliorer le fonctionnement des organisations publiques. Il s'agit notamment de la Grande-Bretagne (qui a massivement investi dans des évaluations par expérimentations connues sous l'expression « randomized trials » dans le cadre d'une orientation des politiques par l'étude des faits ou « evidence based approach »), mais aussi plus récemment les Pays-Bas (le ministère de la Justice s'est lancé dans un processus d'accréditation des programmes scientifiquement reconnus comme efficaces).

Les outils informatiques internes au ministère de la Justice souffrent d'un certain nombre de faiblesses tandis que les études sur le retour en prison sont peu nombreuses et ne concernent pas les mineurs.

Il n'est donc pas exagéré de dire que le ministère de la Justice est démuné en matière d'outils de suivi et d'analyse de la récidive, quelle que soit l'acception retenue.

I.3.1.1 - Les outils du ministère de la Justice

Une nouvelle application, Cassiopée, doit voir le jour et améliorer la collecte et la gestion des informations. Mais, relativement à la récidive, ceci risque de rencontrer des obstacles : l'intégration des données des anciens logiciels utilisés ne pourra être que progressive et, de plus, la qualité des informations saisies sur ces anciens logiciels mérite parfois d'être questionnée (par exemple, un nom ou un prénom orthographié différemment par deux fois affecte les calculs sur la récidive). Surtout, les éléments nécessaires pour évaluer l'efficacité des actions qui pourraient être menées contre la récidive n'y figurent pas : par exemple, les caractéristiques élémentaires qui ont trait au milieu familial et social, et sont déterminantes pour les mineurs.

Les enquêtes disponibles en France sur la récidive sont peu nombreuses et n'ont pas fait l'objet de commandes suivies du ministère de la Justice ou d'aucun autre acteur du système pénal, bien qu'elles aient été autorisées et parfois financièrement soutenues par les autorités publiques.

Il existe quelques études rigoureuses (c'est-à-dire répondant à une méthodologie éprouvée et un protocole de mise en œuvre valide) sur le retour en prison au plan local ou national. Ces études sont présentées dans le tableau 1 de l'annexe 3. Aucune ne porte sur les mineurs.

Il serait souhaitable de réfléchir à la manière de produire à l'avenir des informations de manière continue par l'analyse des données de l'administration pénitentiaire et des cours de justice, une fois celles-ci enrichies des informations nécessaires.

1.3.1.2 - Les études de délinquance auto-déclarée

Il existe également quelques études de délinquance autodéclarée à partir d'échantillons représentatifs portant sur les jeunes. Les plus détaillées sur les délits commis par des échantillons représentatifs sont locales². Deux études nationales ont été financées par l'OFDT³, elles sont plus succinctes quant aux profils des auteurs tout en ayant l'avantage de disposer d'une base nationale et un échantillonnage plus important (voire l'analyse secondaire réalisée par Marie Choquet et alii dans le cadre de l'Inserm pour l'éducation nationale⁴). Dans les deux cas, elles n'ont pas été exploitées dans la perspective de l'étude de la répétition des délits. Elles ont l'avantage de donner des taux de prévalence des délinquants (pourcentage d'auteurs d'au moins deux types d'actes illégaux dans une population donnée par exemple).

Cependant, elles ne peuvent fournir des éléments de trajectoire car il ne s'agit pas de cohortes mais de coupes synchroniques. Seules les cohortes permettent de comprendre les processus d'entrée et de sortie de la délinquance qui intéressent la réflexion sur la récidive.

Une actuelle étude nationale d'une cohorte de suivi des enfants depuis leur naissance est actuellement en cours sous la direction de l'Ined (enquête ELFE, direction : Bertrand Geay et Françoise Oeuvarard) dans laquelle une équipe est en charge de la dimension de la délinquance. Les conditions de rapprochement, dans le respect des garanties prévues par la loi, avec les informations détenues par le système judiciaire devraient être étudiées dès à présent afin de disposer d'une étude de cohorte exploitable afin d'analyser les facteurs individuels de la récidive chez les mineurs.

1.3.2 - RECHERCHES CRIMINOLOGIQUES ET MESURE DE L'EFFICACITE DES ACTIONS

Les autorités publiques devraient disposer des moyens analytiques nécessaires pour vérifier que les réponses apportées ont une efficacité avérée. Toute généralisation d'un dispositif devrait être précédée d'une vérification de son efficacité par des méthodes rigoureuses.

Les évaluations rigoureuses ne se confondent pas avec les tableaux de bord qui décrivent des variations des quantités (nombre de places en prison ou dans les centres fermés pour mineurs, nombre d'années de prison distribuées, nombre d'auteurs condamnés pour une année donnée et l'ayant déjà été antérieurement etc...). Ainsi, la variation annuelle des taux de récidive ne constitue pas une mesure fiable de l'efficacité des politiques mises en œuvre, de telle sorte qu'il faut la « corriger » en fonction de différents facteurs avant toute lecture.

1.3.2.1 - Les évaluations scientifiques de l'impact des programmes de lutte contre la récidive

En effet, l'étude de l'efficacité éventuelle des réponses nécessite des dispositifs spécifiques de production de la connaissance liés à des actions précises (quelles qu'elles soient : aménagement des peines, renforcement des sanctions etc...).

² ROCHE Sebastian (2001) *La délinquance des jeunes. Les 13-19 ans racontent leurs délits*, Paris, Le Seuil. Plusieurs rapports ont été rendus aux ministères de la Justice et de l'Intérieur.

³ Voir annexe sur la signification des abréviations

⁴ CHOQUET Marie, HASSLER Christine et MORIN Delphine (2003) *Violences des collégiens et lycéens : constats et évolutions*, Inserm U472, Bordeaux, rapport pour le Ministère de l'Education Nationale.

Il peut s'agir de la comparaison de taux (ici de récidive dans différentes populations bénéficiant ou non de telle ou telle disposition), de la modélisation économétrique ou encore des évaluations par expérimentations. Les évaluations par expérimentations sont les procédés les plus fiables scientifiquement. Elles devraient être développées en France.

Le modèle de l'expérimentation est celui qui est utilisé pour déterminer l'efficacité d'un médicament ou d'un traitement, il suppose le respect de règles de méthodes codifiées.

La mesure de l'efficacité implique la construction de plans d'expérimentation et de suivi destinés à vérifier l'éventuelle plus value des programmes (par exemple de l'accompagnement des sortants de prison) par rapport à l'absence d'action.

Des synthèses des connaissances produites par expérimentations ont été publiées par certains gouvernements. Elles sont cependant en langue anglaise⁵. Il serait souhaitable de disposer du même type de documents en français.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'essentiel des facteurs favorisant la récidive ne sont pas directement accessibles à des décisions judiciaires. Les facteurs sociaux, familiaux, de personnalité pour ne citer qu'eux ne peuvent être modelés par les seules interventions du parquet, du siège ou des services d'exécution des mesures. Ceci implique, pour obtenir des réponses efficaces, de favoriser des partenariats ou des acteurs extérieurs à la justice (conseils généraux ou éducation nationale par exemple).

1.3.2.2 - Les évaluations par expérimentation chez les mineurs

Certains programmes populaires auprès des élus et de la population ont fait l'objet de nombreuses évaluations d'impacts publiées dans les revues les plus sérieuses. Ces évaluations ainsi que toutes celles ayant été réalisées sur le sujet ont ensuite, à chaque fois qu'elles satisfaisaient aux critères méthodologiques les plus rigoureux définis à l'aide d'un outil appelé « échelle du Maryland », été rassemblées afin de faire l'objet d'une « méta-analyse ». La méta-analyse est une méthode mathématique d'analyse quantitative et systématique des effets mesurés dans l'ensemble des études relatives à une question qui se distingue donc de l'exercice littéraire de « revue de la littérature ».

Selon les méta-analyses publiées à ce jour, il apparaît ainsi que les programmes américains très contraignant fondés sur la discipline et le sport se déroulant dans des camps de type militaire aussi appelés « bootcamps » n'apportent pas, en moyenne, la plus value attendue en matière de lutte contre la récidive⁶. Il avait déjà été démontré que les études, au sein d'une méta-analyse antérieure, qui montrent une plus value sont les moins solides méthodologiquement⁷, tandis que les autres présentent un résultat inverse.

Les études californiennes sur ce même sujet montrent que les bootcamps n'obtiennent pas de meilleurs résultats que la détention classique, et expliquent pourquoi.

⁵ Ainsi en GB, voir : Harper Gemma and Chilty Chloë (2005) *The impact of corrections on re-offending : a review of what works* (3rd edition), Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London. Et aux Etats-Unis, voir : Lawrence W. Sherman, Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter, Shawn Bushway. (1997) *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising, a report to the United States Congress*, Prepared for the National Institute of Justice by the Department of Criminology and Criminal Justice University of Maryland.

⁶ (DORIS LAYTON MacKENZIE, DAVID B. WILSON, SUZANNE B. KIDER (2001) *Effects of Correctional Boot Camps on Offending* The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 578, No. 1, 126-143).

⁷ (Bottcher Jean, Ezell, Michael E. (2005) *Examining the Effectiveness of Boot Camps: A Randomized Experiment with a Long-Term Follow Up*, Journal of Research in Crime and Delinquency, Vol. 42, No. 3, 309-332 : 313)

Bien que le personnel y soit deux fois plus nombreux par mineur délinquant qu'en centre de détention, les programmes se présentent comme des tentatives de « réparation rapide » sans se focaliser sur les problèmes des individus et sans leur fournir un traitement⁸. La « Campbell collaboration » qui promeut les études expérimentales les plus rigoureuses a publié une synthèse récente qui confirme l'absence de plus value en moyenne mais qui montre qu'il existe des différences dans les résultats obtenus en fonction du programme qui se déroule dans le bootcamp. Il s'agit des programmes qui contenaient une approche individualisée (counselling) et une dimension thérapeutique. Ces résultats plus positifs ne sont pourtant pas significatifs au plan statistique⁹.

Les programmes destinés à effrayer les mineurs à risque en les conduisant en prison et à leur faire rencontrer des délinquants ou criminels (nommés « scare straight) ont un effet négatif : ces actions augmentent les comportements délinquants des participants au programme. Ceci est un bon exemple de programme dont les intentions sont bonnes mais dont le résultat est de produire une situation pire que n'avait pas eu lieu, pire que de ne pas le mettre en œuvre¹⁰.

Ces exemples montrent combien la réalité de l'efficacité doit être évaluée rigoureusement car elle ne se confond ni avec les bonnes intentions, ni avec le « bon sens », ni avec les méthodes qui oublient d'intégrer au programme le fait de traiter les problèmes associés aux comportements délinquants.

Plus généralement pour les mineurs et majeurs, les études sur la sévérité des peines (mesurée par la longueur de l'incarcération) montrent que cette dernière ne permet pas de diminuer la récidive en moyenne. Pour les délits moins graves, les courtes peines de prison ne s'avèrent pas un outil de limitation de la récidive supérieur aux peines dans la communauté. Ainsi, après avoir réalisé une méta-analyse sur 50 études, les auteurs concluent : « Dans la plupart des cas, l'emprisonnement ne réduit pas la récidive. L'affirmation voulant qu'un recours accru à cette mesure permette de dissuader les criminels de retomber dans le crime est sans fondement empirique¹¹ ».

Ces évaluations, à les admettre fondées, inclinent à ne pas faire de la sévérité des lois la principale ressource à mobiliser pour limiter la récidive des mineurs, mais bien à rechercher une mise en œuvre de qualité de programmes reconnus comme efficaces.

Les programmes efficaces pour modifier les trajectoires délinquantes chez les mineurs ont plusieurs traits :

- ils sont spécifiquement centrés sur leur activité délinquante (par opposition à des consultations avec des psychologues portant le « malaise » de l'enfant),
- ils se focalisent sur plusieurs besoins et problèmes (par opposition à un seul) d'un même adolescent, par exemple sur les difficultés familiales, scolaires et liées à la prise de psychotropes, on parle par exemple d'approche multi-systémique ;
- ils sont de type cognitif-comportemental, c'est-à-dire combinant les deux approches,
- ils recherchent l'adhésion des jeunes aux programmes, même dans un cadre de contrainte adaptée,

⁸ Bottcher, Jean and Michael E. Ezell (2005). Examining the Effectiveness of Boot Camps: A Randomized Experiment with a Long-term Follow up. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 42(3), 309-332.).

⁹ Wilson, D. B., MacKenzie, D. L., & Mitchell, F.N.(2005) *Effects of Correctional Boot Camps on Offending*. A Campbell Collaboration systematic review: (<http://www.aic.gov.au/campbellcj/reviews/titles.html>).

¹⁰ Petrosino Anthony, Carolyn Turpin-Petrosino, John Buehler. 2003 Scared Straight and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency: A Systematic Review of the Randomized Experimental Evidence, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 589: 41-62.

¹¹ Gendreau, P. Goggin, C., et Cullen, F. T. (1999). L'incidence de l'emprisonnement sur la récidive. Ottawa : Solliciteur général Canada. Voir la synthèse téléchargeable : http://ww2.psepc-sppcc.gc.ca/publications/corrections/pdf/199911_f.pdf

- ils recherchent l'attachement des enfants à des modèles positifs chez les adultes.

I.3.2.3 - La récidive pour les agressions sexuelles : quelles méthodes efficaces ?

Le sujet n'est pas documenté en France. Par ailleurs, les études sur ce type de crimes nécessitent beaucoup de soin dans la mesure où les durées d'observation sont plus longues.

La méta-analyse la plus récente publiée fait état d'un effet moyen des programmes mis en œuvre de l'ordre de 6 points de pourcentage dans les taux de récidive pour les condamnés pour infraction sexuelle¹². D'une manière générale, la comparaison entre les agresseurs ayant bénéficié d'un traitement et ceux ne l'ayant pas montre que les premiers commettent moins souvent de nouvelles infractions pour lesquelles ils sont sanctionnés.

Selon ces auteurs, les programmes dont l'efficacité est prouvée sont de type cognitif-comportemental tandis que les autres approches non-comportementales ne montrent pas d'effet robuste (interventions psycho-sociales). Enfin, dans l'état actuel des connaissances, on ne sait pas dire avec précision quel programme est plus efficace pour quel profil de délinquant sexuel, violent ou non.

D'autres études chez les adolescents suggèrent que les facteurs de risque incluent le fait d'avoir subi des punitions physiques, été victime d'abus sexuel ou bien d'avoir été élevé dans une famille où des violences conjugales avaient lieu¹³. La connaissance des facteurs serait une aide à la décision pour les magistrats et autres intervenants.

I.3.2.4 - Les moments d'intervention à étudier

Choix de la procédure, décision de justice et choix de la peine, mise en œuvre de la mesure ou de la peine, tous ces éléments peuvent être mobilisés pour agir sur les taux de récidive.

La lutte contre la récidive peut commencer avec une meilleure réponse « ordinaire » à la délinquance. Ainsi l'éloignement du mari violent avant le prononcé de la peine peut limiter les opportunités de répéter un délit. On peut imaginer également que des réponses plus rapides pourraient avoir plus de prise sur les auteurs, notamment chez les mineurs.

La réponse juridictionnelle devrait faire l'objet de plus d'attention, et être interrogée par rapport à sa contribution à la limitation de la récidive. Pour le dire à partir d'un exemple concret, il serait utile de savoir si l'élévation de l'usage de la procédure de comparution immédiate (et sa déclinaison pour les mineurs) a un effet mesurable sur les taux de récidive. Ou encore si le développement des rappels à la loi pour les mineurs a un effet sur les probabilités de revoir les mineurs ultérieurement devant le délégué du procureur ou devant un magistrat.

Le choix de la peine mérite également d'être déterminé en fonction du risque de récidive. Cependant, comme divers travaux d'évaluation de l'efficacité l'ont montré, la sévérité de la peine (mesurée par le recours à la prison ou le nombre d'années de prison) n'est pas une garantie de diminution de la récidive après la libération. La prison permet la neutralisation des auteurs pendant la durée d'exécution d'une peine. Mais, le temps carcéral devrait être mieux utilisé pour préparer la sortie dans le but de réduire la récidive après la sortie.

¹² Frederich LÖSEL and Martin SCHMUCKER (2005) The effectiveness of treatment for sexual offenders : a comprehensive meta-analysis, *Journal of Experimental Criminology* 1 : 117-146.

¹³ Jacquelyn W. White and Paige Hall Smith (2004) Sexual assault perpetration and re-perpetration : from adolescence to young adulthood, *Criminal Justice and Behavior* : 31-2 : 182-202.

Les programmes post-sentenciers de lutte contre la récidive peuvent être développés en milieu ouvert ou en milieu fermé. La lutte contre la récidive ne se limite pas à la lutte contre la récidive en milieu fermé. Les études disponibles en France montrent, en moyenne, que les aménagements de peine tendent à limiter la récidive même un fois pris en compte la gravité des délits commis et les antécédents judiciaires. Ces aménagements méritent d'être développés, en tenant compte des profils des condamnés.

Enfin, les programmes d'aide au retour dans la société après la prison sont une piste à explorer et évaluer afin de limiter la récidive

II - LES TRAITEMENTS APPLIQUÉS AUX RÉCIDIVISTES

Les mesures et les évaluations ne doivent pas rester des exercices stériles mais inspirer des méthodes propres à réduire la masse de la récidive en agissant non sur des statistiques mais sur des personnes. Si l'on peut comparer la première partie du présent rapport à une analyse macro-économique, qui cherche comment représenter le phénomène global de la récidive, celle qu'on va lire à présent doit être rapprochée d'un programme micro-économique qui entend agir sur l'esprit de chaque agent. Après la récidive, c'est le récidiviste qui en est l'objet.

Nombreuses sont les recettes empiriques ou les méthodes scientifiques qui cherchent à réduire la tendance des individus au récidivisme. Les personnes dont la fonction est, à quelque titre que ce soit, de s'occuper de la population sous main de justice, ont nécessairement développé des pratiques et les ont rassemblées dans des manuels, traités ou conseils dont les uns sont très pratiques et d'autres tendent vers la théorisation. La Commission s'est efforcée de les étudier en les classant, très naturellement, selon la nature de l'activité développée à l'égard du délinquant : il s'agit des méthodes de diagnostic individuel de la dangerosité, puis des divers traitements que l'on a appliqués aux délinquants dans l'espoir de leur éviter la récidive. Parmi ces traitements, ceux qui sont destinés aux mineurs et aux récidivistes auteurs d'infractions graves seront examinés à part, après un traitement dit « de droit commun » qui est appliqué aux autres délinquants.

II.1 - LES OUTILS INDIVIDUALISES DE DIAGNOSTIC

Plusieurs métiers sont appliqués à l'évaluation du caractère du délinquant, et leurs méthodes sont tour à tour décrites ci-après : celles des psychiatres et des criminologues viennent en tête. Mais le monde pénal a lui aussi, et depuis plus longtemps, développé ses propres analyses dans le milieu judiciaire et davantage encore dans le monde pénitentiaire.

II.1.1 - DIAGNOSTIC PSYCHIATRIQUE DE DANGEROUSITE

Pour éclairer la question de la récurrence et mettre en perspective les préconisations proposées, il y a lieu dans un premier temps de distinguer la dangerosité psychiatrique et la dangerosité criminologique.

La dangerosité psychiatrique traduit la présence d'un trouble mental (au moment des faits) ; qui justifie une hospitalisation en milieu psychiatrique.

Dit autrement, même si l'intéressé n'avait pas commis de passage à l'acte au moment considéré, l'évaluation psychiatrique de son état clinique orienterait, en tout état de cause, vers une hospitalisation en milieu psychiatrique, le plus souvent par une mesure de contrainte : hospitalisation à la demande d'un tiers (H.D.T.) ou hospitalisation d'office (H.O.) par arrêté préfectoral suite à un certificat médical.

La dangerosité criminologique est l'évaluation d'un risque de récurrence d'un sujet ayant commis un premier passage à l'acte. Il s'agit d'une évaluation probabiliste d'un risque d'un autre passage à l'acte ; d'un sujet qui le plus souvent n'est pas un malade mental mais qui présente des troubles de la personnalité.

Le repérage clinique oriente vers une appréciation des experts pouvant déboucher sur trois types de conclusions :

- abolition du discernement au sens de l'article 122-1 alinéa 1 du code pénal
- altération du discernement au sens de l'article 122-1 alinéa 2 du code pénal
- absence d'abolition ou d'altération du discernement ; dit autrement, le sujet est totalement responsable de ses actes.

Indiquons schématiquement les réalités psychiatriques orientant vers l'abolition ou l'altération du discernement.

Abolition du discernement :

- psychose en poussée aiguë (schizophrénie ou délire chronique avec éléments délirants francs au premier plan)
- dépression majeure avec présence d'éléments délirants
- état de déficit intellectuel de type débilité moyenne ou profonde
- état de détérioration mentale (lié à l'âge, en phase d'état).

Altération du discernement :

- psychose (schizophrénie ou délire chronique) en dehors de toute poussée aiguë.
- dépression simple
- état de déficit intellectuel léger (débilité légère)
- processus de détérioration mentale à son début.

➤ Responsabilité d'un auteur de crime ou délit présentant des troubles mentaux

S'il présente une abolition du discernement, on s'oriente vers une hospitalisation en psychiatrie (hospitalisation d'office judiciaire). Le sujet n'est pas responsable de ses actes ; Il est traité en milieu médical, puis peut sortir après proposition du psychiatre traitant mais avec au préalable un avis favorable résultant de deux expertises effectuées séparément et convergentes ; concluant à son absence de dangerosité psychiatrique.

Dans la législation actuelle, si le sujet sort de l'hôpital, il ne justifie d'aucune mesure particulière.

Si les experts concluent à l'altération du discernement, le sujet répond de ses actes face à la juridiction de jugement, qui peut, le cas échéant, aménager la peine en tenant compte de cette réalité psychiatrique.

Après traitement tous les malades mentaux ne restent pas dangereux mais des études récentes visent à tenter de mettre en lumière des indicateurs de dangerosité ; par exemple :

- antécédents de plusieurs hospitalisations en hospitalisation d'office
- antécédents de condamnations antérieures
- existence de troubles de la personnalité (aspect borderline, aménagement de caractère paranoïaque, aménagement pervers, problématique psychopathique) ; parallèlement aux troubles de l'ordre de la psychose à proprement parler (schizophrénie ou délire chronique)
- présence d'un appoint exotoxique (drogue ou alcool)
- désocialisation du sujet
- non compliance au traitement.

Il est donc utile de pouvoir s'assurer d'un suivi longitudinal de ceux des malades mentaux qui auraient fait la preuve de leur dangerosité et qui apparaîtraient potentiellement dangereux au vu de leur profil psychiatrique.

D'où les préconisations suivantes :

1. pour des sujets ayant justifié de l'abolition du discernement, jugés donc non responsables et orientés vers une hospitalisation en milieu psychiatrique, mise en place d'une nouvelle mesure : obligation de suivi psychiatrique à la sortie de l'hôpital.

Dans le même esprit on pourrait simplement faire en sorte que le congé d'essai (déjà existant dans notre législation dans le cadre d'une hospitalisation d'office) puisse devenir à durée indéterminée.

2. Pour les sujets relevant de l'altération du discernement, possibilité dans le cadre du milieu carcéral d'orientation vers des unités hospitalière spécialement aménagées (UHSA) unités à sécurité périmétrique mais en milieu hospitalier ; pouvant être des lieux d'hospitalisation durable comme le nécessite souvent une pathologie psychiatrique chronique ; réalisant en quelque sorte des lieux institutionnels adaptés à cette réalité de psychotiques jugés partiellement responsables (comme dans toutes les démocraties du monde).

II.1.2 - DIAGNOSTIC CRIMINOLOGIQUE DE DANGEROUSITE

Il s'agit de sujets ne présentant pas de troubles psychiatriques à proprement parler, c'est-à-dire ne présentant pas de maladie mentale répertoriée.

On est en présence de sujets ni malades mentaux, ni normaux, ni de structure névrotique, mais qui présentent des troubles de la personnalité.

Ces troubles de la personnalité sont étiquetés par les psychiatres et psychologues par des termes comme :

- état limite (ou borderline)
- psychopathie (impulsivité, instabilité, animosité antisociale)
- aménagement paranoïaque (traits de caractère à type de susceptibilité, méfiance, rigidité, tendance à l'interprétation, vécu persécutif à minima ; traits d'une intensité significative)
- aménagement pervers (égocentrisme marqué, tendance à l'emprise sur l'autre, négation de l'altérité) : ou dit autrement problématique mégalomane ou dynamique de type cynique.

Il est fondamental de souligner que ces troubles de la personnalité ne s'inscrivent pas comme des maladies mentales et sont donc à situer en dehors du champ propre de la psychiatrie classique ; et il est opportun, à notre sens, de mettre en avant qu'elles relèvent de la psychiatrie légale ou de la psychologie légale ou de la psychocriminologie.

Dans ce troisième champ (ni malades mentaux, ni névrosés), il est important de mettre en exergue que les possibilités de prise en charge sont récentes (dernier quart de siècle) et que finalement on peut aussi bien considérer qu'il s'agit de prise en charge médico-psychologique que d'accompagnement psychocriminologique. Dit autrement, le suivi est autant psychologique, qu'éducatif, que social.

On peut même intégrer dans cette prise en charge au sens le plus large du terme, toutes les mesures de prévention complémentaires pour prévenir la récidive :

- suivi en milieu carcéral
- obligation de soins ou injonction de soins dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire (après la sortie de prison)
- traitement hormonal, s'il y a une indication
- fichage génétique
- bracelet électronique
- surveillance en milieu libre.

► **Evaluation de la dangerosité criminologique**

Ce concept intéressant est discuté dans la mesure où certains craignent qu'une évaluation en tout état de cause probabiliste n'entraîne le risque de stigmatisation alors qu'une autre approche plus pragmatique permet de souligner qu'une évaluation de la dangerosité criminologique amenant à circonscrire trois profils :

- faible dangerosité ou dangerosité quasi nulle
- dangerosité moyenne
- dangerosité forte

permettrait une prise de décision plus stratégique en facilitant d'une part la resocialisation non problématique de sujet à faible risque ; et en orientant les moyens et un accompagnement plus serré vers ceux qui présentent à priori une dangerosité criminologique significative.

Pratiquement, il est intéressant de développer une approche de l'évaluation de la dangerosité criminologique à la fois quantitative et qualitative.

- Analyse quantitative : il s'agit d'utiliser des échelles actuarielles. Il s'agit en fait d'un outil statistique évaluant un risque théorique à partir d'un certain nombre de critères ou items. Les échelles permettent la recherche de facteurs de risque.

A titre d'exemple pour les auteurs d'agressions sexuelles sur mineurs :

- l'existence d'antécédents judiciaires
- l'existence d'antécédents dans l'adolescence
- l'âge (au moment du délit) s'il est au dessous de 40 ans
- l'aspect extra-familial de la victime
- la victime non connue du sujet.

De la même manière les éléments suivants sont à risque :

- mise en place d'une stratégie pour aboutir à ses fins
- stratégie pour faire disparaître les indices
- le sexe de l'enfant victime (masculin) selon certains auteurs.

L'intérêt de ces échelles c'est qu'elles peuvent être utilisées (s'il s'agit de facteurs statiques – simples constatations-) par des professionnels divers (professionnels de la justice ou de la santé..

Leur inconvénient est parfois qu'elles ne permettent pas d'apprécier l'évolution de l'homme, d'où l'intérêt d'une approche qualitative.

En pratique, il s'agit d'une expertise psychiatrique, psychologique ou mieux psychocriminologique permettant notamment d'apprécier :

- l'évolution de la personnalité
- le rapport du sujet avec les faits (reconnaissance totale, reconnaissance partielle, reconnaissance indirecte, négation banalisante, négation sthénique, négation défiante)
- le degré de reconnaissance de la contrainte exercée
- le vécu "surmoïque" suite à l'acte (indifférence apparente, vague malaise, honte, culpabilité)
- capacité d'appréhender le retentissement psychologique pour la victime
- rapport à la loi (reconnue, acceptée, banalisée, défiée).

A notre sens, cette double approche quantitative (pouvant être mise en place par des professionnels justice) et qualitative (relevant de l'expertise ou de l'évaluation médico-psychologique) sont complémentaires permettant de classer les sujets en trois groupes :

- risque faible voire quasi nul
- risque moyen
- risque élevé.

Dernier élément de proposition dynamique, il est essentiel de souligner que l'évaluation de la dangerosité (pour les délinquants sexuels par exemple) est d'autant plus significative qu'elle fait suite à un suivi thérapeutique spécialisé ; permettant d'apprécier l'évolution ou la non évolution du sujet après un suivi spécialisé.

En pratique, l'échiquier le plus dynamique serait de développer les éléments suivants :

- proposition de suivi en milieu carcéral à tout détenu en acceptant le principe
- évaluation de la dangerosité criminologique avant la sortie de prison s'appuyant sur une dynamique approche quantitative-approche qualitative (intégrant l'évaluation par une échelle statistique, à même d'être réalisée par un professionnel justice ; et une approche qualitative, l'expertise psychiatrique ou psychologique appréciant l'évolution de l'homme et de son abord des faits qui lui ont été reprochés).

Et après la sortie :

- suivi en obligation de soins ou injonction de soins dans le cadre de la loi du 17 juin 1998
- proposition de bracelet électronique pour les sujets à risque.

Le suivi pourrait se faire dans l'ensemble du dispositif de soin mais en orientant les sujets les plus problématiques vers des consultations spécialisées (Antenne de Psychiatrie ou Psychologie Légales ou Unités Médico-Judiciaires Psychiatriques).

En synthèse l'évaluation souligne la variété des profils avec des risques variables (faible, moyen, fort) ; et la nécessité d'un accompagnement pluridisciplinaire (psychologique, éducatif, social) pour prévenir la récidive.

➤ Lieux institutionnels

L'évolution se fera par une meilleure connaissance des facteurs de récidive mais aussi par le développement de lieux institutionnels en rapport avec une réalité clinique extrêmement variable :

- UHSA à durée de séjour long pour les malades mentaux jugés responsables et incarcérés
- en milieu carcéral prise en charge systématisée proposée à tous les délinquants sexuels qui l'acceptent
- unité d'évaluation psychocriminologique sur le modèle du CNO, pouvant être un centre régional d'observation ou plus simplement une cellule de deux ou trois professionnels (approche pluridisciplinaire d'essence criminologique) étant affectés à cette évaluation psychocriminologique avant la sortie
- consultations spécialisées (Antenne de Psychiatrie et Psychologie Légales) sur le modèle d'Unité Médico-Judiciaire (UMJ) qui aurait ici une valence psychiatrique.

En pratique une expérimentation pourrait se faire à partir d'une dizaine de services (déjà volontaires) pour affecter une valence de psychiatrie légale ou de psychocriminologie à leur dynamique institutionnelle.

- la constitution d'une rubrique d'experts criminologues (psychiatres ou psychologues travaillant spécifiquement dans le registre criminologique, c'est-à-dire, s'intéressant - contrairement au psychiatre ou psychologue plus classique- à des aspects de la réalité transgressive autres que l'état mental ou la structure de personnalité ; à savoir évaluation du passage à l'acte, accessibilité au suivi, évaluation après suivi, appréciation de la dangerosité criminologique (entre autres).

II.1.3 - DIAGNOSTICS SOCIAUX ET JUDICIAIRES

► Enquêtes sociales rapides et approfondies

Les enquêtes sociales rapides, destinées à vérifier "la situation matérielle, familiale et sociale" d'une personne majeure sont systématiques avant toute réquisition de placement en détention provisoire contre un majeur de moins de 21 ans au moment de la commission de l'infraction lorsque la peine encourue n'excède pas 5 ans d'emprisonnement et en cas de poursuite selon la procédure de comparution immédiate ou selon la procédure de comparution préalable sur reconnaissance préalable de culpabilité (art.41- 396 CPP).

L'enquête sociale approfondie est facultative pour le Juge d'instruction en matière délictuelle et obligatoire en matière criminelle (art 81 CPP).

Les critères de ces enquêtes devraient être redéfinis de façon à leur permettre de devenir un outil d'évaluation des risques de récidive en même temps que le champ en serait élargi à toute personne ayant déjà été condamnée pour crime ou délit et faisant l'objet d'une nouvelle poursuite avec réquisitions de placement en détention.

Ils devraient aussi être adaptés aux modes de délinquance en cause : par exemple, une enquête sociale consécutive à des violences intra-familiales doit obéir à une structuration différentes de celle qui suit une atteinte aux biens.

Par ailleurs l'enquête doit pouvoir trouver sa place dans la chaîne pénale et être effectuées le plus en amont possible : en priorité dès le défèrement de l'intéressé, voire au niveau du commissariat ou de la gendarmerie.

Son intérêt réside en effet moins dans la retranscription et l'évaluation du discours du délinquant que dans la vérification de ses dires (situation professionnelle et familiale, traitement médical en cours, etc.) et dans le recueil des observations socio-éducatives

susceptibles d'avoir été faites par d'autres services à caractère social ou socio judiciaire (SPIP, associations de contrôle judiciaire, etc.) qui permettent de mettre en perspective le contexte de l'acte délinquant. Il importe donc que la nécessité de cette enquête soit appréciée aussi tôt que possible par le partage des informations entre les acteurs quitte à réserver une partie du temps de garde à vue à cet effet.

Ces vérifications et compléments d'information – qui peuvent constituer pour les magistrats des éléments précieux d'aide à la décision – nécessitent que le travailleur social dispose du temps nécessaire.

II.1.4 - DIAGNOSTIC PENITENTIAIRE

Le repérage des récidivistes et des réitérants ainsi que de toutes les personnes devant faire l'objet d'une observation ou d'un suivi particulier est organisé au moment de l'arrivée du détenu à l'établissement pénitentiaire. Les mesures adaptées au profil de la personne détenue sont ensuite appliquées pendant le temps d'incarcération dans le but de préparer chaque personne incarcérée à un retour réussi à la vie libre et à prévenir les retours en prison.

Les outils du diagnostic et les orientations pour une prise en charge adaptée à la personnalité du nouvel arrivant sont recherchés dans plusieurs directions.

- L'autorité judiciaire fournit des indications notamment au moyen de la notice individuelle prévue à l'article D.32-1, al 1^{er} du CPP.

- L'intéressé lui-même peut donner des éléments permettant de mieux le connaître, il le fait notamment au cours des entretiens d'accueil effectués par les travailleurs sociaux, le personnel médical, l'encadrement de la détention et la direction.

- Des informations importantes sont fournies par les services pénitentiaires spécialisés. Il s'agit en particulier du bureau central et des délégués régionaux ou locaux au renseignement pénitentiaire mis en place depuis la dernière réforme de l'organisation de la direction de l'administration pénitentiaire, en janvier 2003. Ces services fournissent des informations sur les parcours précédents en détention des personnes déjà connues et sur les profils des détenus nécessitant un suivi particulier.

- D'autres services de l'Etat (services de Police et de Gendarmerie) contribuent activement et efficacement au repérage, à la connaissance et à la gestion des détenus présentant un profil lourd dont la gestion nécessite des précautions particulières. Il s'agit principalement des personnes soupçonnées d'être insérées dans des réseaux de terrorisme ou de grand banditisme.

- Un outil de repérage et de suivi des détenus dangereux (sur le plan de la sécurité publique et de la gravité des faits commis) est constitué par le répertoire des Détenus Particulièrement Signalés (DPS).

Ce répertoire a été mis en place par une instruction interministérielle (Justice, Intérieur et Défense Nationale) relative au fonctionnement du répertoire des détenus particulièrement signalés, en date du 19 mai 1980. Il s'agit d'un dispositif, sous contrôle de l'autorité judiciaire (la présidence de la commission locale est assurée par le Procureur de la République) qui permet à tous les services d'échanger des informations et de coordonner leurs activités dans le cadre du suivi particulier des détenus repérés en raison de leur condamnation, leurs antécédents, leurs moyens d'existence et leurs relations avec des groupes extérieurs.

L'Instruction interministérielle du 19 mai 1980 précise que « le Procureur de la République examine au moins une fois tous les trois mois la situation de l'ensemble des détenus incarcérés dans les établissements pénitentiaires placés sous son autorité. Il propose éventuellement par un avis motivé ceux qui, compte tenu des critères définis à l'article 11 de ladite instruction, paraissent devoir être inscrits au répertoire des DPS. Il se prononce dans les mêmes conditions sur l'opportunité du retrait de ce répertoire lorsque le comportement de ce détenu lui semble justifier une telle mesure. A cette fin, il réunit toute personne ou autorité tant administrative que judiciaire dont l'appréciation lui apparaît opportune en raison des fonctions qu'elle exerce ou des connaissances particulières qu'elle possède sur les détenus et sur les risques locaux pour l'ordre public présenté par ces deniers. »

Concrètement, l'inscription au répertoire est proposée par une commission locale présidée par le Procureur de la République auprès de chaque établissement pénitentiaire, elle est décidée par une commission nationale où siègent les représentants des différents services de police et de gendarmerie. Le retrait du répertoire est organisé selon la même procédure. Il doit être procédé à un examen au moins une fois tous les trois mois de la situation de tous les détenus.

En réalité cet examen trimestriel systématique n'a jamais lieu, une pratique est en voie de généralisation dans le sens d'un examen annuel mais nombreux sont encore les établissements où la situation de détenus ne fait pas l'objet d'un examen formalisé et régulier.

Dans sa forme actuelle, le répertoire fait l'objet de plusieurs critiques.

Celles formées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe portent sur l'absence d'examen trimestriel.

En effet, au cours de sa neuvième visite en France, du 27 septembre au 9 octobre 2006, la délégation du CPT a examiné le sort des détenus répertoriés comme «détenus particulièrement signalés» (DPS). Le chef de la délégation a déclaré que la gestion de la situation de ces détenus ne correspondait plus aux objectifs et à la procédure mis en place par l'Instruction Interministérielle du 19 mai 1980. La délégation dit avoir relevé notamment que le Procureur de la République, formellement compétent, ne procédait pas aux examens réguliers de la situation des détenus inscrits au répertoire.

D'autres critiques portent sur l'absence de communication entre l'administration et le détenu ou son Conseil, sur les conditions de l'inscription et du retrait, sur l'insuffisance de motivation et sur l'absence de recours administratif ou contentieux.

Sur le terrain, plusieurs évolutions ont été initiées localement, afin d'améliorer le fonctionnement de ce répertoire. Ainsi dans certains établissements, l'inscription ou le retrait du répertoire des DPS fait l'objet d'un examen et d'un suivi dans le cadre du Projet d'Exécution de Peines, des échanges sont organisés avec les détenus concernés sur les perspectives de retrait lorsque celui-ci est lié à un projet d'aménagement de peines ou de sortie.

Les bases juridiques de cet outil devraient donc être redéfinies, son contenu et son fonctionnement actualisé, de manière à ce qu'il puisse être utilisé par tous les acteurs impliqués dans la gestion des personnes condamnées.

- D'autres formes de coopération se mettent en place aussi avec d'autres services pour le repérage et le suivi notamment des personnes souffrant de maladies graves somatiques ou psychiatriques graves et des individus connus pour leur très grande violence ...

Par ailleurs le Code Procédure Pénale impose des obligations spéciales de repérage et de suivi de certains publics : les détenus mineurs, les jeunes majeurs de moins de 21 ans, les personnes n'ayant jamais été écrouées et celles ayant déjà subi plusieurs incarcérations.

Tous ces éléments de repérage permettent d'adapter les outils de prise en charge à la personnalité ou aux projets de chaque personne incarcérée et d'entamer avec chaque détenu un travail en vue d'un retour à la liberté (demande de libération pour les prévenus ou projet d'aménagement de peines pour les condamnés).

Pour autant, ce repérage ne fournit qu'un aperçu incomplet de la situation des personnes arrivant en établissement pénitentiaire. Les règles de fonctionnement du casier judiciaire national, celles imposées par la Commission Nationale Informatique et Libertés rendent très difficile l'identification des réitérants, le suivi notamment des réseaux formés pendant l'incarcération et rendent également difficile le partage, en toute transparence, de connaissances et d'informations entre les services.

II.2 - LE TRAITEMENT PÉNAL DE DROIT COMMUN

La réflexion s'est jusqu'à présent focalisée sur le traitement judiciaire de la récidive, principalement au niveau de la sanction. Ce traitement pénal sera le seul envisagé dans la présente partie.

Il faut toutefois souligner en liminaire qu'en réalité, cohabitent plusieurs niveaux complémentaires de traitement de la récidive.

Il existe un traitement administratif de la récidive en termes de police administrative en vue de la prévention de la récidive (prononcé d'interdictions, retraits d'agrément etc...) comme en termes de sanction (sanctions administratives, militaires, sportives, pénitentiaires, scolaires, retrait du bénéfice de certains avantages, etc...). Le droit du travail permet aussi la prise en compte de fautes réitérées.

C'est ainsi, en termes de prévention, que diverses administrations peuvent consulter les fichiers de police judiciaire STIC et JUDEX aux termes de l'article 17-1 modifié de la loi 93-75 du 21 Janvier 1995, notamment pour la gestion des emplois publics, spécialement ceux concernant des secteurs dits de souveraineté mais aussi des emplois privés liés à la sécurité ou s'exerçant sur des zones protégées, ainsi que pour certaines procédures administratives comme l'acquisition de la nationalité Française, l'autorisation de détenir une arme...

Par ailleurs certains dispositifs administratifs comme les sanctions administratives applicables au permis de conduire ou l'interdiction de stade visent à prévenir la récidive.

L'univers des sanctions administratives prend bien évidemment en compte la récidive de faits pénalement sanctionnables mais aussi de comportements administrativement reprochables.

Cette approche plurielle paraît particulièrement intéressante dans la mesure où elle permet de prendre en compte par des mesures spécifiques des états dangereux pour la sécurité caractérisés par des comportements généraux ou des actes qui ne sont pas des infractions au sens pénal du terme.

Elle nécessite un encadrement propre et doit se faire sous le contrôle du Juge. Mais il serait vraisemblablement possible de développer d'autres types de réponse de nature extra pénale ou d'améliorer la cohérence de celles qui existent déjà. Une réflexion spécifique pourrait être menée à cet égard.

L'avantage de ce nouveau type de réponse, évidemment nécessairement limité dans la gravité des mesures envisageables, tiendrait à leur prononcé beaucoup plus rapide et à leur effet immédiat. Elles seraient naturellement soumises à un contrôle de légalité a posteriori du Juge.

Il semble que la nature de la situation envisagée étant nettement judiciaire c'est aux parquets qu'il faudrait attribuer la compétence de prononcer ce type de mesures de sûreté, selon une procédure à créer dont il serait utile qu'elle inclue le prononcé sur défèrement, sous le contrôle de légalité a posteriori du juge judiciaire saisi à l'initiative de la personne visée dans le délai de deux mois de la notification de l'interdiction.

Le traitement extra-pénal de la récidive comme le développement de réponses pénales non juridictionnelles constitue certainement un enjeu important et mériterait des études spécifiques afin d'aboutir à une mise en cohérence et un enrichissement des outils de ce type dont l'efficacité paraît importante.

II.2.1 - LE TRAITEMENT JURIDICTIONNEL

Traditionnellement, le traitement juridictionnel se résumait au choix d'une peine que le juge espérait propre à l'amendement du condamné, faite donc pour lui éviter la récidive. Mais depuis quelques décennies, le législateur a offert aux autorités judiciaires de nouveaux instruments qui s'appliquent bien avant le prononcé de la peine puisqu'il s'agit d'un choix entre divers systèmes de poursuites.

II.2.1.1 - Choix des poursuites

Si le législateur s'est penché de façon détaillée et récente sur les conséquences de la récidive en termes de sanction, en revanche, la prise en compte de la récidive ou de la réitération au niveau pré-sentenciel est moins réglée.

La pratique des parquets fait généralement d'ores et déjà de la récidive ou de la réitération un élément d'aggravation de la situation de la personne poursuivie qui oriente, notamment dans le traitement en temps réel, vers des choix de réponse d'autant plus fermes que l'état de récidive est lourd.

L'enjeu est donc plutôt de systématiser et d'organiser les réponses à la récidive, notamment la multi-récidive d'infractions petites ou moyennes de violences ou d'atteintes aux biens dans les politiques pénales de parquet que de provoquer une prise en compte qui existe sur le principe.

La politique pénale des parquets est la clef de l'organisation de la réponse pénale. La constatation d'une situation de récidive ou de réitération doit être systématiquement relevée et être un critère général d'orientation de la procédure vers des modes de réponse à la fois plus approfondis, plus fermes et, pour les affaires simples, plus rapides.

Si le recours à des modes de poursuite fermes est fréquemment préconisé par circulaires de la chancellerie lorsque les infractions concernées génèrent un trouble particulier à l'ordre public, il n'existe pas d'instruction générale relative à la prise en compte de la récidive. Mais est-elle concevable ?

Il paraît plus adapté que chaque parquet élabore sous l'autorité et la coordination des parquets généraux des documents écrits de politique pénale détaillant, en l'état de leur organisation et de leurs moyens, la déclinaison de leur réponse pénale notamment par rapport à cette situation de récidive ou de réitération après concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

L'orientation en comparution immédiate pour les majeurs ou en jugement à délai rapproché pour les mineurs vient immédiatement à l'esprit de même que l'ouverture d'information avec réquisitions de mandat de dépôt.

Mais il conviendrait de permettre aux parquets de développer chaque fois que cela paraîtra possible le recours au contrôle judiciaire préalable, quitte à adapter certaines obligations, à l'instar de ce qui a été préconisé dans le cas de la lutte contre les violences dans le couple.

Il faut souligner que le coût d'une telle politique d'effectivité, qu'on ne peut que souhaiter devrait être pris en compte. En effet elle aboutirait à une multiplication des défèrements et à un alourdissement des audiences traitant des procédures rapides et de la charge des juges d'instruction.

En tout état de cause, encore faut-il qu'au-delà des choix de voie de sanction, un accompagnement préalable à la condamnation permette d'identifier les causes de la récidive, d'en informer la juridiction et de préparer une action dans la durée au titre des sursis avec mise à l'épreuve ou des aménagements de peine.

Il convient dès lors de permettre aux parquets de disposer dans la phase présentencielle de réponses adaptées à la lutte contre la récidive notamment par voie de contrôles judiciaires préalables y compris dans le cadre d'hébergements imposés ou sous d'autres contraintes spécifiques. Il conviendrait vraisemblablement, ce point serait à étudier en concertation avec les professionnels concernés, d'élaborer de nouvelles modalités de contrôle judiciaire mais aussi faudrait-il accepter de financer une telle politique qui ne peut être menée que par le secteur associatif sur des crédits spécifiques.

II.2.1.2 - Choix des sanctions

On a vu (supra n° I.1.1.1 et I.1.1.2.1) que, pour les récidivistes les plus dangereux, ceux qui ont commis deux ou plusieurs crimes, les lois anciennes avaient prévu des sanctions non pas plus élevées mais différentes de celles appliquées aux délinquants primaires : en 1791, la déportation à vie et en 1885 la relégation perpétuelle dans les colonies ou possessions françaises. Le doublement de l'emprisonnement encouru était la règle ordinaire pour les délits, infractions beaucoup moins graves qu'aujourd'hui puisqu'elles ne faisaient encourir, en principe, que cinq ans d'emprisonnement au lieu de dix ans selon le Code de 1992. C'est pourtant ce système du doublement des peines principales ou, en matière criminelle, de l'élévation de leur maximum encouru, qui est la règle générale à l'heure actuelle.

Or on sait que ce système n'a pas d'effet dissuasif sur les délinquants et que les cours d'assises et tribunaux correctionnels n'en font pas application, à cause de son extrême complexité.

La Commission pense que cette ineffectivité de la règle nuit gravement à la lutte contre la récidive. Le récidiviste, insensible à l'aggravation toute théorique de la peine encourue, doit être sanctionné ou amendé par des procédés adaptés à sa personnalité : il ne s'agit pas, bien sûr, de la relégation, mais de peines complémentaires spécifiques, alors précisément que, dans le droit actuel la récidive est sans effet sur ces sanctions-là. On pourrait ainsi moduler le champ d'application du suivi socio-judiciaire, de l'interdiction de séjour, des interdictions professionnelles en les prévoyant comme une conséquence de la récidive, alors même que les délinquants primaires y échapperaient.

L'article 28 de la loi du 12 décembre 2005 donne l'exemple, en modifiant l'article 706-47, alinéa 2 du Code de procédure pénale en disposant que les récidivistes de meurtre et assassinat sont inscrits sur le « fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes » ce qui a pour effet de les soumettre à une surveillance policière (art. 706-53-5 à 706-53-10 C. proc. pén.). Mais la règle nouvelle présente l'inconvénient de ne pas souligner le caractère singulier de l'état de récidive, car la mesure dont il s'agit est commune à un ensemble de criminels et de délinquants primaires condamnés pour des infractions jugées odieuses : meurtres accompagnés de viols ou d'actes de barbarie, proxénétisme à l'égard de mineurs.

II.2.2 - LE TRAITEMENT POST SENTENCIEL

Les possibilités d'aménagement des peines données par la loi sont variées. Certaines ont pour objet de réduire le temps en prison, il s'agit alors des remises de peine ou des libérations conditionnelles.

Enfin, certaines modalités encadrent l'exécution des peines non privatives de liberté, telles que le SME, le TIG, etc

II.2.2.1 - L'essence de la peine est d'être aménagée

La totalité des rapports parlementaires récents souligne l'importance de l'aménagement des peines dans la lutte contre la récidive.

Ce constat bouscule beaucoup d'idées reçues. M. le député Jean-Paul GARRAUD, dans son rapport relatif aux « réponses à la dangerosité » en rappelle parfaitement les enjeux et paradoxes. *« Selon une idée couramment répandue, l'application des peines, qui se traduit le plus souvent par la mise en place de mesures alternatives à l'incarcération, constituerait une faveur au bénéficiaire du condamné, faveur qui serait octroyée en méconnaissance des risques encourus par la société. En réalité, comme le soulignait déjà la commission Santé Justice, la mise en œuvre dès la sortie de prison de mesures d'individualisation des peines privatives de liberté participe à la prévention de la réitération et de la récidive, en ce qu'elle évite les libérations sèches ».*

Toutes les études menées tant à l'étranger (Canada, Grande Bretagne notamment) qu'en France révèlent ainsi clairement que l'exécution des peines de prison sous forme d'aménagement de peine (libération conditionnelle, placement à l'extérieur, etc) fait diminuer de façon significative la récidive en raison de l'accompagnement social et du contrôle inhérent à la mise en œuvre de ces mesures. Les études criminologiques¹⁴ françaises démontrent ainsi clairement que le taux de récidive est moins élevé lorsque le condamné bénéficie d'un aménagement de peine. A l'inverse le condamné sera d'autant plus dangereux lorsqu'il sortira en fin de peine « sèche », sans aucun suivi.

Si l'analyse des cohortes de détenus libérés en France nous apprend que le taux de retour en prison varie ainsi du simple au double selon le mode de libération retenue : 23 % pour les libérés conditionnels contre 40 % pour ceux qui ont été libérés en fin de peine, il reste que ce chiffre global doit être affiné pour exprimer la réalité.

Si à cette fin, on ne retient que les personnes de profils comparables (ayant commis le même délit, ayant les mêmes antécédents judiciaires, ayant le même sexe et appartenant à la même tranche d'âge), ces taux de retour en prison sont réduits à 29,4 % pour les libérés conditionnels contre 37,5 % ceux qui ne bénéficient pas de cette mesure. En ce cas huit points de pourcentage dans les taux de retour en prison séparent encore les deux populations.

Pourtant d'après l'étude la plus récente disponible sur le volume des aménagement des peines, publiée par Annie Kensey en 1989, on apprend que 82 % des condamnés ayant été libérés n'ont bénéficié ni d'un placement à l'extérieur, ni d'une semi-liberté, ni d'une libération conditionnelle au cours de leur peine.

Une enquête a été également récemment menée par la direction régionale des services pénitentiaire de Lyon, sur tous les condamnés libérés entre le 1^{er} novembre 2005 et le 31 janvier 2006. Concernant 1.262 sorties, elle a mis en évidence les constats suivants :

¹⁴ Voir « La mesure de la récidive en France » de Pierre TOURNIER in Regards sur l'actualité de mars 1997, « La récidive des crimes et délits sexuels » de Mme Carine BURRICAND in Infostat Justice, décembre 1997 ; « Les condamnés de 2001 en état de récidive » de Mme Odile TIMBARD et M. Claude LECOMTE in Infostat Justice, août 2003 ; « la récidive des sortants de prison » de Mme Annie KENSEY et M. Pierre TOURNIER » in Les cahiers de démographie pénitentiaire, mars 2004 ; « Peines d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ? » par Pierre TOURNIER, Directeur de recherche au CNRS. Actualité Juridique Pénal, Septembre 2005 ; « Sortants de prison : variabilité des risques de retour » par Annie KENSEY, socio-démographe et Pierre TOURNIER, Directeur de recherche au CNRS. Actualité Juridique Pénal, octobre 2005

- Seules 36 % des sorties sont aménagées ou accompagnées,
- Les sorties sèches sont essentiellement expliquées par la faible durée du temps d'incarcération, mais elles sont limitées par des accompagnements pénitentiaires à la sortie sans contrôle judiciaire,
- La libération conditionnelle est peu utilisée en prolongement d'une mesure d'aménagement de peine (P. Loucharn « Prisons : un meilleur accompagnement professionnel et judiciaire des fins de peine », AJ Pénal Novembre 2006, p. 445)

Ainsi, pour la très grande majorité des condamnés détenus, les aménagements prévus dans les textes pour favoriser sous contrôle leur retour en milieu libre ne sont pas suffisamment mis en oeuvre.

Le nombre de libérations conditionnelles en particulier ne cesse de diminuer. Représentant 8,7% des sorties de prison en 2003 (4.303 LC accordées), elle correspond à seulement 5,5 % des sorties en 2006 (3409 LC accordées)¹⁵.

La récente communication de l'administration pénitentiaire dans sa lettre d'information trimestrielle « Alternatives à l'incarcération, aménagements de peine » de janvier 2007 révèle cependant une augmentation récente des aménagements de peine « sous écrou » prononcés par les juges de l'application des peines. Ainsi les placements sous surveillance électronique ont augmenté de 89% par rapport au 1er janvier 2006, les semi-libertés ont progressé de 9,7 % sur la même période. Quant aux mesures de placement extérieur, elles ont connu en une année une progression de 34 %.

En dépit de cette très récente augmentation qui succède à des années de baisse ininterrompue, les aménagements de peine restent particulièrement fragilisés par cette idée, trop souvent voire exclusivement répandue dans l'opinion publique, qu'ils constitueraient un « cadeau » accordé aux condamnés.

De ce fait il est impératif d'assurer la « promotion » des aménagements de peine en expliquant leur rôle essentiel en terme de prévention de la récidive. Cette communication pourrait être assurée par le Service central de l'information et de la communication, l'administration pénitentiaire mais également par la mise en place de colloques et communications institutionnelles.

La pertinence de la limitation abstraite et absolue de l'aménagement des peines prononcées contre les récidivistes, pose question. De manière générale, les condamnés en état de récidive légale voient par divers seuils de recevabilités légaux et réglementaires restrictifs, leurs perspectives d'aménagement de peine réduites alors même que pour certains individus, un aménagement rendrait plus facile leur réinsertion et donc éviterait la persistance de leur dangerosité.

Le condamné en état de récidive légale ne pourra ainsi solliciter le bénéfice de la libération conditionnelle qu'aux deux tiers (au lieu de mi-peine). Dès lors, beaucoup préféreront exécuter un reliquat de peine réduit plutôt que de s'engager dans un aménagement de peine trop contraignant.

On aboutit donc à ce paradoxe que les plus fragiles socialement et criminologiquement, qui présentent souvent le plus grand risque de récidive, se trouvent naturellement guidés vers le mode de sortie de prison qui induit le plus grand risque de récidive (la sortie sèche).

¹⁵ Analyse de Pierre Victor TOURNIER, lettre hebdomadaire d'information du 17 avril 2007. « L'évolution du nombre annuel de libérations conditionnelles a été la suivante : 2002 = 4763 (8,7% =, 2003= 4303 (7,7 %), 2004= 4805 (7,9%), 2005= 3741 (6,1%), 2006= 3409 (5,5%).

Par ailleurs, les études ci-dessus citées ont fait valoir le fait que la diminution de la récidive liée aux aménagements de peine résulte de la pertinence du suivi mis en place, après l'incarcération quel que soit le profil du condamné.

Cette question des aménagements de peine doit donc être examinée à la lumière de l'expérience passée qui s'articule autour d'un paradoxe : alors que les formes d'aménagements de peines possibles se diversifiaient au fil du temps (notamment les diverses formes de placement extérieur et plus récemment le placement sous surveillance électronique) et qu'ainsi la possibilité d'individualiser les modes de suivi (en réglant le curseur entre contrôle et assistance) se démultipliait, le nombre d'aménagements de peine prononcés diminuait.

La palette d'aménagements à disposition du JAP semble, en l'état, suffisante, la difficulté ne réside donc pas à ce niveau. Le renversement de tendance, s'il est souhaité, ne pourra être obtenu qu'à partir de mesures fortes et impératives.

Dans certains pays européens tels que la Suède, la libération conditionnelle est le mode ordinaire et obligatoire de sortie de prison. Sans aller jusqu'à un tel automatisme, elle pourrait devenir en France une procédure privilégiée comportant éventuellement une phase préalable sous le régime de la semi liberté, du placement extérieur ou de la surveillance électronique.

Ceci implique, bien entendu, que le processus de préparation à la sortie mené en établissement soit organisé dans cette perspective et que, notamment, l'incarcération soit le moment pour le détenu d'un bilan pluridisciplinaire et dynamique en matière psycho socio criminologique.

II.2.2.2 - Exécution et aménagement des peines restrictives de liberté – le suivi en milieu ouvert

Au 1^{er} janvier 2006, 146.567 condamnés (pour 58.344 détenus à la même date) étaient suivis par les JAP et les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation au titre de ces mesures.

Les peines restrictives de liberté les plus significatives et les plus nombreuses sont le sursis avec mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général. Elles correspondent souvent, le stade des condamnations d'avertissement ayant été dépassé, à une première expérience du condamné avec une restriction effective de sa liberté. Toutefois, la sévérité de ces sanctions n'est pas nécessairement proportionnelle à la gravité criminologique du parcours du condamné, qui peut parfaitement avoir commis auparavant des infractions sérieuses.

Dans tous les cas, la situation de ces condamnés mérite une attention toute particulière au titre de la prévention de l'évolution vers des formes plus installées ou plus graves de délinquance.

Dix-neuf obligations particulières sont communes au TIG, au SME et à la libération conditionnelle. Elles sont soit prononcées par le tribunal, soit ajoutées ou retranchées par le Juge de l'Application des Peines. La combinaison de ces obligations permet de viser l'accompagnement vers une situation socio économique plus favorable (obligations de travail, de formation), la prise en compte de troubles individuels particuliers (obligation de soins), la protection des victimes (interdiction de fréquenter certains lieux ou personnes), leur indemnisation, etc.

L'existence de ces peines est au mieux ignorée du public sinon considérée comme une mesure de clémence, un ersatz de sanction alors que le suivi du respect des obligations en fait une mesure particulièrement « cadrante » quant au parcours social des délinquants et quant à l'apprentissage des règles.

Il conviendrait de favoriser le prononcé de ces peines (et non d'en restreindre le champ d'application) y compris en récidive et pour des délits plus graves que ceux visés actuellement. L'opportunité de prononcer des peines mixtes, notamment dans les cas les plus graves, permettrait par ailleurs de conférer à la sanction une dimension suffisamment significative tout en autorisant sa meilleure individualisation et d'éviter les sorties sèches.

Un évaluation dynamique et prospective de l'usage de ces peines et de l'efficacité de leur mise à exécution par les services qui en sont chargés serait de nature à conforter leur prononcé, à en cibler l'effet au regard de la prévention de la récidive et à construire un corpus de bonnes pratiques quant à leur mise à exécution.

II.2.2.3 - Exécution et aménagement des peines privatives de liberté

II.2.2.3.1 - Les principes

L'article 707 du code de procédure pénale dispose que « l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive ». Il souligne que « l'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire ».

Sous le contrôle du juge de l'application des peines, le service pénitentiaire d'insertion de probation (SPIP) assure le suivi des personnes placées sous main de justice.

Aux termes de la loi du 22 juin 1987, dans son article 1er « le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines ». Et la loi du 12 décembre 2005, relative à la récidive, a ajouté un nouvel alinéa 2 à l'article 132-24 du Code pénal, ainsi rédigé : « La nature, le quantum et le régime des peines prononcées sont fixés de manière à concilier la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de favoriser l'insertion ou la réinsertion du condamné et de prévenir la commission de nouvelles infractions ».

L'article D.573 du Code de Procédure Pénale précise « Le service pénitentiaire d'insertion et de probation, avec la participation, le cas échéant, des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales et de tous organismes publics ou privés, favorise l'accès aux droits et aux dispositifs d'insertion de droit commun des détenus et personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

Il s'assure en particulier pour les personnes libérées de la continuité des actions d'insertion engagées en vertu des dispositions des articles D.441-1, D. 457 et D.459.

Il peut également apporter une aide matérielle aux personnes qui lui sont confiées par les autorités judiciaires ».

L'article 83 de la loi du 29 Juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions précise « Les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ont droit, pendant l'exécution de leur peine, à une information sur leurs droits sociaux de nature à faciliter leur réinsertion. »

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, d'orientation et de programmation pour la Justice, le décret n° 2003-259 du 20 mars 2003 relatif à la classification des établissements pénitentiaires et à la répartition des détenus dans les établissements pénitentiaires, et enfin la circulaire NOR JUS E 0340044C du 18 avril 2003 relative à la procédure d'orientation et d'affectation des condamnés, donnent aux services et aux responsables pénitentiaires, l'obligation de faire de la prévention de la récidive un objectif. En outre, les différents régimes de détention applicables aux détenus sont déterminés dans le double souci de soutenir les personnes prises en charge dans leurs efforts en vue de la réinsertion et de participer à la lutte contre la récidive.

Les nouvelles règles pénitentiaires européennes instituées par la Recommandation REC (2006)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, adoptée le 11 janvier 2006, précisent aussi cette obligation de préparer les détenus à un retour réussi vers la liberté ; cf notamment les règles n° 6, 33.33, 107.1 à 107.5.

Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision du 20 janvier 1994, portant sur la constitutionnalité de la Loi du 1^{er} février 1994, instituant une peine incompressible, que « l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion ».

L'Administration Pénitentiaire est en conséquence en charge de s'organiser pour mobiliser, tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert, les « acteurs sociaux » de la société civile aux fins de favoriser l'insertion dans l'objectif de prévenir la récidive des contrevenants qui lui sont confiés

Si la mission d'insertion est de la responsabilité de l'ensemble de l'institution, un corps professionnel spécialisé (travailleurs sociaux affectés au Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation – SPIP -) est en charge de la mise en œuvre des principaux segments de la mission (préparation de la sortie de prison, maintien des liens familiaux en prison, coordination de l'action socio culturelle, suivi socio éducatif et contrôle du respect des obligations en milieu ouvert, etc.).

Le SPIP (qui regroupe les anciens service socio-éducatif des établissements et les anciens services de probation) ne dispose pas en propre de moyens particuliers (foyers d'hébergement, centres médicaux ou de formation) pour organiser la prise en charge des publics qui lui sont confiés. Les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale doivent accéder à l'ensemble des dispositifs de droit commun en matière de politiques sociales et sanitaires. L'objectif est d'assurer une égalité absolue de traitement entre tous les citoyens et de ne pas stigmatiser les personnes aux motifs qu'elles ont fait l'objet de condamnations pénales.

S'il est de la responsabilité de l'Administration pénitentiaire de veiller à ce que l'ensemble des personnes sous main de justice puisse accéder aux dispositifs mis en place dans le cadre des politiques sociales, à l'identique des autres citoyens, force est de constater que malgré les efforts constants déployés ces dernières années cet objectif n'est pas systématiquement atteint et périodiquement des difficultés récurrentes et d'origines diverses (résistances locales, interprétation restrictive des textes, stigmatisation dissimulée) mettent à mal ce principe.

La stigmatisation des publics ayant un passé pénitentiaire reste forte.

Lors des répartitions de compétence entre l'état et les collectivités territoriales, au moment de la mise en œuvre des lois de décentralisation au début des années 1980, la responsabilité des interventions auprès des détenus a été confiée à l'État.

Petit à petit et par glissement sémantique insidieux on a été amené à parler de « public justice » désignant ainsi indifféremment toute personne condamnée par la justice pénale qu'elle soit détenue, sortie de prison, purgeant une peine en milieu libre, voire faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction. La question de l'insertion des délinquants a été souvent traitée par les collectivités territoriales comme une mission relevant de la compétence exclusive l'Etat. Après avoir abandonné progressivement, au début des années 1980, la prévention primaire, pour des raisons de coût et de mauvaise visibilité sur les méthodes et les résultats, la prévention secondaire (prévention de la récidive) n'a pas fait l'objet d'un investissement spécifique. Les programmes d'aide aux publics en difficulté d'insertion se sont multipliés sans que s'y développe une réflexion sur ce sujet.

Bien plus et au corps défendant de leur concepteurs, ces programmes, de fait, discriminaient fréquemment les personnes ayant ou ayant eu à faire avec la justice pénale en leur rendant l'accès difficile.

De surcroît, il est très difficile, pour un détenu, d'obtenir un placement en semi-liberté pour recherche d'emploi, alors que ce mode de détention constitue, malgré tout, un contrôle physique de la personne fort et constant et que le statut de demandeur d'emploi est un statut social reconnu, non marginal et (malheureusement) courant.

Par ailleurs, les études ci-dessus citées ont fait valoir le fait que la diminution de la récidive liée aux aménagements de peine était directement liée à l'accompagnement et au contrôle réalisé après l'incarcération et non au fait d'un meilleur « outillage » social du condamné.

Cette question des aménagements de peine doit donc être examinée à la lumière de l'expérience passée qui s'articule autour d'un paradoxe :

Alors que les formes d'aménagements de peine possibles se diversifiaient au fil du temps (notamment les diverses formes de placement extérieur et plus récemment le placement sous surveillance électronique) et qu'ainsi la possibilité d'individualiser les modes de suivi (en réglant le curseur entre contrôle et assistance) se démultipliait, le nombre d'aménagements de peine prononcés diminuait.

II.2.2.3.2 - Exécution et aménagement des peines en milieu carcéral

➤ Le cadre institutionnel

- Les condamnations pénales doivent être purgées par les majeurs dans des établissements pour peines : centres pour peines aménagées, centres ou quartiers de semi-liberté, centres de détention ou quartiers centres de détention au sein de centres pénitentiaires, maisons centrales ou quartiers maisons centrales au sein de centres pénitentiaires. Les centres de détention comportent un régime principalement orienté vers la réinsertion sociale et la préparation à la sortie des condamnés ; les maisons centrales comportent une organisation et un régime de sécurité renforcé dont les modalités internes permettent également de préserver et de développer les possibilités de réinsertion sociale des condamnés.
- Cependant, les condamnés à des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an peuvent être maintenus en maison d'arrêt, et c'est en pratique la solution la plus souvent appliquée.
- Chaque détenu condamné à une peine supérieure à un an, dès lors que sa condamnation est devenue définitive, fait l'objet d'une décision d'orientation puis d'affectation en établissement pour peines. L'acquisition du caractère définitif de

la condamnation peut n'intervenir qu'après un long délai pendant lequel aucune orientation ni aménagement ne sont possibles. La procédure d'orientation consiste à réunir tous les éléments relatifs à la personnalité du condamné, son sexe, son âge, ses antécédents, ses possibilités de réinsertion sociale et tous les renseignements susceptibles d'éclairer l'autorité compétente pour décider de l'affectation la plus adéquate. L'affectation consiste à déterminer, sur la base de ces éléments, dans quel établissement le condamné doit purger sa peine.

- La situation de chaque condamné doit faire l'objet au moins d'un examen par le juge de l'application des peines. Au cours de l'exécution de sa peine, le condamné peut prétendre au bénéfice de mesures d'aménagement soit pour interrompre l'incarcération (permissions de sortir, autorisations de sorties sous escorte, fractionnement ou la suspension de peine) ou bénéficier d'un régime de détention allégé (placements à l'extérieur, semi-liberté, placement sous surveillance électronique) ou sortir plus tôt (crédits de réduction de peines, réductions de peines supplémentaires ou exceptionnelles et libération conditionnelle).

➤ **Le suivi dans la pratique**

- **Les personnes placées en détention provisoire**

La préparation à la sortie des personnes placées en détention provisoire se révèle très aléatoire compte tenu de la multiplicité des situations dans lesquelles il peut être mis fin à cette détention provisoire. Si les décisions de mise en liberté prises par les magistrats instructeurs sont parfois précédées d'une concertation avec les travailleurs sociaux, celles consécutives aux invalidations d'ordonnance de renouvellement de mandat de dépôt ou qui font immédiatement suite aux décisions des juridictions de jugement, ne sont généralement assorties d'aucune préparation préalable.

L'accompagnement des personnes en détention provisoire est cependant assuré par plusieurs services ou intervenants, du moins dans les limites des moyens de l'établissement et de la volonté et des aptitudes du prévenu. Il a pour objectif, souvent de manière cumulative, le maintien ou le rétablissement des liens familiaux, le maintien du contact avec l'employeur, une réflexion sur le parcours personnel accompagné d'un travail sur les addictions, la préservation des acquis scolaires, la prise en charge des certaines affections ou insuffisances d'ordre médical sans oublier l'apprentissage des règles de vie en communauté.

La commission estime donc nécessaire d'émettre à cet égard une préconisation, compte tenu de l'importance de cette population pénale. Les suivis en vue de prévenir la récidive doivent commencer au plus près du début de l'incarcération.

- **Les personnes purgeant de courtes peines d'emprisonnement en maison d'arrêt**

Un nombre important de personnes purgent dans les maisons d'arrêt, des condamnations définitives de courte durée, souvent inférieures à un an, voire même inférieures à six mois.

Au 1^{er} octobre 2006, sur un total de 39 432 condamnés, 6 346 détenus purgeaient des peines de moins de six mois d'emprisonnement alors que 5 896 purgeaient des peines de six mois à un an d'emprisonnement.

Les conditions matérielles et sociales dans lesquelles ils purgent ces peines dans des maisons d'arrêt souvent surencombrées et leurs fréquents retours en prison ont fait l'objet de vives critiques et sont régulièrement dénoncés. En effet, le surencombrement très majoritaire des maisons d'arrêt fait prévaloir la préoccupation de la gestion quotidienne (cuisine, couchage, hygiène, etc.) sur tout autre dessein, notamment celui du suivi individuel des détenus.

Ainsi les rapports des deux Commissions d'Enquête de l'Assemblée Nationale et du Sénat, publiés en juin 2000, ont mis l'accent sur le trop grand nombre de personnes détenues avant jugement ou en exécution de courtes peines d'emprisonnement.

Plus récemment, M. Alvaro GIL-ROBLES, Commissaire aux droits de l'Homme près le Conseil de l'Europe, à l'issue de sa visite en France du 5 au 21 septembre 2005, a déploré la surpopulation chronique dont souffrent de très nombreuses maisons d'arrêt (sachant que dans les établissements pour peines les détenus sont seuls en cellule), la vétusté et l'inadaptation de certains locaux dans ces maisons d'arrêt ainsi que le fait d'y garder, avec des prévenus en attente de jugement, des personnes condamnées (notamment à de courtes peines).

La Commission n'estime pas nécessaire de répéter ces critiques.

Face à ces constats, des solutions ont été imaginées et ont commencé à être appliquées.

- Ainsi dans le domaine immobilier, la fermeture des établissements les plus vétustes est programmée.
- A la suite du rapport du député Jean-Luc WARSMANN, qui soulignait la contre productivité des sorties de prison en fin de peine (qualifiées de « sorties sèches ») du fait de l'absence de prise en charge du condamné après la sortie, a été mis en place la « nouvelle procédure d'aménagement de peine » (NPAP) qui oblige l'Administration pénitentiaire à examiner la situation des détenus en fin de peine (3 mois à subir pour les condamnés de 6 mois à 2 ans, 6 mois à subir pour les condamnés de 2 ans à 5 ans) pour les informer de l'existence des aménagements de peine, les inciter à les solliciter et les aider à les préparer.
- Force est de constater que ce dispositif n'a pas produit les effets attendus et ce pour deux séries de raisons :

1. le consentement des intéressés est requis (et doit être formellement acté) pour envisager la faisabilité de l'aménagement de peine.

Un grand nombre de détenus refusent, préférant exécuter le reliquat de leur peine plutôt que d'être soumis à des contraintes après leur libération (ce qui, au passage, démontre qu'ils redoutent moins la prison que le suivi en milieu ouvert, écornant ainsi sans doute la théorie de l'exemplarité de la peine d'enfermement) ;

2. Ceux qui adhèrent à la proposition ont fréquemment des difficultés à présenter un projet de sortie susceptible de donner suffisamment de garanties pour recevoir l'aval du Juge de l'Application des Peines.

En effet, les détenus présentant de solides garanties (emploi, famille, etc.) ont la plupart du temps présenté leur demande d'aménagement avec la procédure

classique et préexistante à la NPAP (mi-peine ou année précédant la sortie) et ont donc déjà pu bénéficier de l'aménagement.

- La NPAP agit donc comme une « voiture balai » dans laquelle se retrouvent les détenus les moins « outillés » pour trouver une insertion sociale traditionnelle (famille, emploi, formation, etc.)
- On aboutit donc à ce paradoxe que les plus fragiles socialement, qui présentent souvent le plus grand risque de récidive, se trouvent naturellement guidés vers le mode de sortie de prison qui induit le plus grand risque de récidive (sa sortie sèche).
- Il convient donc de s'interroger, pour cette catégorie de population, sur le surenchérissement des conditions exigées pour accorder un aménagement de peine en décalage souvent flagrant avec la réalité sociale et économique de l'époque.
- La NPAP exclut les condamnés à des peines inférieures à six mois pour lesquels un nouveau dispositif pénitentiaire, les quartiers courtes peines (QCP) va permettre d'offrir 2000 places nouvelles. Ces quartiers seront associés aux maisons d'arrêt, et situés à proximité de celles-ci, dans un bâtiment indépendant.

L'objectif est de proposer un parcours individualisé orienté vers la restructuration de la personne incarcérée et favoriser un retour vers une citoyenneté responsable. Plusieurs programmes d'éducation sont prévus sur des thèmes tels que les violences familiales, la délinquance liée aux addictions,

- **Les détenus condamnés à des peines intermédiaires**

C'est à l'égard des condamnés à des peines intermédiaires (de un à sept ans d'emprisonnement) que l'action de l'Administration pénitentiaire doit être la plus efficace : en effet, elle dispose du temps nécessaire à l'observation et au suivi des détenus, sans que la longueur des peines ne fasse obstacle au désir et à la possibilité de se réinsérer.

De plus, les centres de détention où ces peines sont exécutées sont conçus tout exprès dans le dessein de favoriser la réinsertion. Il a donc paru utile à la Commission de s'arrêter à la description de ce dispositif qui mérite d'être généralisé.

Le processus de préparation à la sortie de prison (principes, acteurs, outils partenaire etc.) a été formalisé en 2005 dans un document intitulé « La préparation à la sortie : fondamentaux et cadre de mise en œuvre ».

Le rôle essentiel dans la mise en œuvre de ces dispositions, est assuré par le Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, s'agissant à la fois des actions engagées pendant la détention et nécessitant une implication des personnels autres que ceux du SPIP et de la mobilisation des partenaires non pénitentiaires.

L'idée fondamentale est que le moment de la sortie de prison est un moment charnière pour la personne incarcérée, un moment d'espoir mais aussi un moment de tous les dangers. Des actions particulières doivent donc permettre d'aider au mieux les personnes détenues à se préparer à leur libération.

La préparation à la sortie est un processus qui débute à l'arrivée en prison, elle se poursuit pendant la détention à travers l'ensemble des actions et activités proposées. Elle a pour objectif de donner à la personne détenue les moyens d'acquérir des connaissances et des compétences, de développer son sens des responsabilités et d'accéder à une autonomie suffisante pour pouvoir bénéficier des dispositifs de droit commun et de reprendre sa place de citoyen dans la société.

Trois principes importants président à toutes les actions concourant à la préparation à sortie :

- le détenu est au centre du processus
- le parcours en détention et toutes les activités qui s'y rattachent sont systématiquement utilisées et valorisées
- les partenaires institutionnels et associatifs doivent traiter le détenu comme un citoyen ordinaire qui doit bénéficier des dispositifs de droit commun ; la mise en œuvre de ce principe donne lieu à des négociations difficiles.

La préparation à la sortie s'effectue en deux temps, celui du parcours en détention et celui de la sortie.

Le parcours en détention commence par l'accueil et le repérage de la situation de l'arrivant, il est ensuite jalonné d'évènements importants tels que le changement de situation pénale, le changement d'affectation. Pendant cette période, chaque détenu bénéficie des mesures suivantes :

- l'accompagnement par les travailleurs sociaux,
- l'application des dispositifs relatifs au maintien des lieux familiaux,
- le suivi des documents administratifs,
- le bénéfice des dispositifs favorisant la réinsertion : l'enseignement, la formation professionnelle, le travail rémunéré, les activités culturelles et sportives,
- le bénéfice des dispositifs pluridisciplinaires : le projet d'exécution de peine et les points d'accès au droit.

Le temps de sortie est l'occasion de s'assurer de la mutualisation et de la valorisation de tout ce qui a été réalisé pendant la détention. C'est aussi l'occasion pour tous les partenaires de s'assurer que tous les mécanismes ont fonctionné, notamment ceux prévus par la loi du 9 mars 2004 ou sont prêts à fonctionner.

Pour ce faire, des entretiens de fins d'incarcération et les entretiens sortants à quelques heures de la libération sont organisés pour vérifier les conditions réelles de sortie des personnes incarcérées.

Les acteurs vérifient ainsi que les dispositifs des plate formes fonctionnent pour que le sortant puisse recevoir les prestations et toutes les informations qui lui seront utiles.

Dans plusieurs établissements, des dispositifs plus élaborés sont mis en place avec la participation de l'ANPE, de l'AFPA, les ASSEDIC, la CAF...

Dans d'autres établissements, des Unités Pluridisciplinaires de mobilisation et de préparation à la sortie (UPS) proposent une prise en charge intensive fondée sur la dynamique de groupe, notamment pour les détenus toxicomanes.

II.2.2.4 - Le traitement post-carcéral : le suivi-socio judiciaire

II.2.2.4.1 - Une peine hors norme et un outil de prévention de la récidive

Un certain nombre de peines restrictives de liberté constituant un traitement post-carcéral telles que le sursis avec mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général ou encore le suivi socio-judiciaire ont été prévues par le législateur dans le dessein de lutter contre la récidive.

La palette de ces peines restrictives de liberté est importante. Aussi la commission, dans ce premier rapport, a décidé d'étudier seulement la mesure phare de suivi socio judiciaire, en se réservant la possibilité d'aborder d'autres mesures au cours de rapports ultérieurs.

L'ampleur et le caractère sensible des condamnations en matière d'infraction sexuelle¹⁶ a conduit le législateur à imaginer une nouvelle peine en 1998, plus à même d'encadrer efficacement les criminels et délinquants dangereux à l'issue de leur incarcération.

La loi du 19 juin 1998 instituait ainsi la peine de suivi socio-judiciaire (SSJ).

Cette nouvelle peine présentait dès le départ **de nombreuses singularités, source d'efficacité, qui se sont renforcés par les lois du 9 mars 2004 et du 12 décembre 2005**

- ✓ En 1998, cette peine est ainsi la seule à pouvoir être révoquée directement par le juge de l'application des peines dans les limites du quantum maximum fixé par la juridiction de condamnation. Cette faculté, source d'efficacité et de rapidité, ne se généralisera aux autres peines restrictives de liberté que six ans plus tard avec la Loi du 9 mars 2004, dite « PERBEN II ».
- ✓ La peine de suivi socio-judiciaire est la seule à permettre un suivi allant jusqu'à 20 ans pour les condamnations délictuelles et sans limitation de durée pour certaines condamnations criminelles (contre trois années maximum pour la peine de sursis avec mise à l'épreuve, élargies à 7 années pour certains récidivistes).
- ✓ Cette peine peut être indifféremment prononcée en matière criminelle ou délictuelle, quel que soit le quantum de la peine effectivement prononcée. En cas d'emprisonnement, le point de départ du S. S. J. commence à la date de libération quelle que soit la durée de l'emprisonnement.
- ✓ La peine de suivi socio-judiciaire est celle qui comprend le corpus d'obligations le plus important.
- ✓ Lorsque l'injonction de soin est prononcée, se met en place une interface justice / santé particulière. Un médecin coordonnateur intervient alors afin de mieux renseigner le juge quant au déroulement effectif des soins engagés entre le condamné et le médecin traitant.
- ✓ La peine de suivi socio-judiciaire emporte expressément des effets en détention, le condamné étant normalement affecté dans un établissement pénitentiaire lui permette d'accéder à des soins adaptés à sa situation. Le condamné est également invité/contraint d'engager des soins sous peine de se voir refuser les réductions supplémentaires de peine (article 721-1 du CPP). La loi du 12 décembre 2005 a étendu ces dispositions à toutes les personnes condamnées « *pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru* ».

¹⁶ La délinquance sexuelle est la première cause d'incarcération en France. La part de délinquants sexuels au sein de la population des condamnés s'est accrue de 105,6 % entre 1995 et 2003. Rapport d'information parlementaire « la lutte contre la récidive au cœur de la politique pénale », Pascal Clément et Gérard Léonard.

- ✓ La peine de suivi socio-judiciaire emporte enfin un effet psychologique de « marquage » dans la mesure où les praticiens de l'application des peines considèrent généralement que cette peine, lorsqu'elle est prononcée, révèle une dangerosité ou une problématique particulière identifiée par la juridiction de condamnation. Ils y apportent donc une attention particulière, dans un contexte de surcharge aiguë des cabinets de l'application des peines.

Le suivi socio-judiciaire poursuit deux objectifs :

- ✓ prévenir la récidive par des mesures de surveillance et d'assistance ;
- ✓ seconder les efforts de réinsertion sociale de la personne condamnée par des mesures d'assistance.

Initialement, le suivi socio-judiciaire ne pouvait être prononcé qu'à l'encontre des personnes condamnées pour avoir commis une infraction de nature sexuelle. Le prononcé de cette peine a ensuite été élargi par la loi du 12 décembre 2005 à d'autres infractions qui révélaient, selon le législateur, l'existence d'une certaine dangerosité.

Les condamnés qui peuvent aujourd'hui faire l'objet d'un suivi socio-judiciaire sont ceux qui ont été condamnés pour avoir (D. 147– 31 du code de procédure pénale) :

- favorisé la corruption de mineurs, fabrication, transports, diffusion d'images pornographiques de mineurs ou de messages à caractère violent ou pornographique plus portant gravement atteinte à la dignité humaine, susceptible d'être vu ou perçu par un mineur ainsi que d'atteintes sexuelles.
- commis des faits de viol, agression sexuelle ou exhibition sexuelle, torture ou acte de barbarie
- commis une atteinte volontaire à la vie des personnes **(modifié par la loi du 12 décembre 2005)**
- commis certaine destruction, dégradation et détériorations dangereuses pour les personnes. Incendie volontaire **(ajouté par la loi du 12 décembre 2005)**.
- commis un crime d'enlèvement ou séquestration **(ajouté par la loi du 12 décembre 2005)**

La loi « prévention de la délinquance » du 5 mars 2007 a étendu cette peine aux auteurs de violences conjugales ou habituelles.

La liste des infractions pour lesquelles la peine de suivi socio-judiciaire est encourue ne cesse de s'élargir. Le rapport de M. le procureur général près la cour de cassation M. BURGELIN avait indiqué que le SSJ, et en particulier l'injonction de soins, pourrait être utilement étendue à toutes les personnes souffrant de troubles mentaux en lien avec l'infraction commise et, d'autre part, pour les autres mesures de surveillance et d'assistance, à tous les auteurs présentant un état de dangerosité criminologique (proposition numéro 20 du rapport BURGELIN). Dans le même sens M. le député GARRAUD dans son rapport sur « *les réponses à la dangerosité* » préconise d'étendre le prononcé de la peine de suivi socio-judiciaire à l'ensemble des infractions concernant les atteintes aux personnes.

Cette extension, motivée par l'intérêt constant que porte le législateur à une peine réputée pour son efficacité, peut cependant poser question. Cette peine connaît en effet un certain nombre de difficultés, lesquelles ne pourront qu'être aggravée par ces incessantes extensions (voir infra). Il serait donc indispensable de procéder à une évaluation du dispositif avant de poursuivre cet élargissement. A défaut, le risque est grand de voir le suivi socio-judiciaire se banaliser et perdre du même coup toute son efficacité.

La peine de S. S. J. constitue ainsi sans nul doute le dispositif de peine restrictive de liberté le plus contraignant. Depuis sa création en 1998 le législateur a élargi « l'assiette » des condamnés susceptibles de se voir imposer une telle peine. Il a également considérablement durci les modalités d'exécution du SSJ.

La pratique de cette peine révèle toutefois l'existence de faiblesses importantes auxquelles il serait essentiel de remédier rapidement.

II.2.2.4.2- Les difficultés pratiques constatées et les améliorations envisageables

L'indispensable évaluation du dispositif

La première préconisation que l'on pourrait faire serait d'évaluer la pertinence et l'efficacité de la peine de suivi socio-judiciaire.

En l'état actuel seul le nombre de peines de S. S. J. est connu. On sait par exemple que 1063 suivis socio judiciaires ont été prononcés en 2004 contre seulement 853 en 2003. Au 1^{er} janvier 2005, 426 suivis socio judiciaires étaient en cours. Le nombre de mesure prononcé est donc peu élevé au regard du nombre d'infractions relevant potentiellement de ce dispositif.

Malgré ses interrogations, la commission n'a pu connaître le nombre d'injonction de soin actuellement en cours.

Quant aux médecins coordonnateurs, seulement 90 sont recensés sur les 181 tribunaux de grande instance. À la lueur de ces données on peut en conclure que l'injonction de soins s'applique dans le meilleur des cas dans une petite moitié des tribunaux français. Ce qui est particulièrement regrettable.

Aucune évaluation ou étude n'a été réalisée concernant l'effet de ce suivi dans la durée ou encore sur la pertinence de cette peine en terme de prévention de la récidive.

Un certain nombres de praticiens estime qu'un suivi peut devenir contre-productif au bout d'un certain temps . De ce point de vue il serait essentiel d'étudier la pertinence de suivis qui peuvent intervenir sans limitation de durée, à l'issue d'une peine d'emprisonnement parfois très longue.

Indépendamment de ces questions, une étude précise permettrait de mesurer le risque éventuel de « banalisation » de la peine de suivi socio judiciaire.

Au vu des débats actuels, il existe un risque que cette peine soit plus systématiquement prononcée dans une dynamique de précaution, avec pour conséquence de paralyser complètement des juges de l'application des peines ainsi que des services pénitentiaires d'insertion probation surchargés.

Si dans l'absolu on ne peut qu'être totalement favorable à l'extension de la peine de suivi socio judiciaire, en pratique cette extension peut se révéler dangereuse voire contre-productive au regard de l'insuffisance des moyens existants.

Une clarification nécessaire des textes en vigueur

Rôle du SPIP

Le rôle des SPIP n'est paradoxalement pas défini par le décret d'application de la loi du 17 juin 1998¹⁷ alors même que le service pénitentiaire d'insertion et de probation a un rôle central, que ce soit en détention ou dans le cadre du suivi du milieu ouvert.

Le système actuel prévoit un face-à-face exclusif médecin coordonnateur / juge de l'application des peines. Il serait important de préciser le rôle exact du service pénitentiaire d'insertion dans ce processus.

De manière plus générale, la mesure de S. S. J. pâtit notamment de ce manque de clarté dans la définition du rôle d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation qui est quasiment, en fait, exclu de la mesure. Il paraît indispensable que le SPIP puisse clairement conserver un rôle de suivi général de la situation personnelle du condamné, dont le suivi médical est une part fondamentale mais non exclusive.

Rôle du médecin coordonnateur

Au regard de pratiques très disparates il serait peut-être utile de fixer plus clairement l'obligation de compte rendu du médecin coordonnateur. Il pourrait être ainsi pertinent de prévoir que ce dernier a l'obligation de fournir un rapport sur la prise en charge médicale une fois, voire deux fois par an, au moins au juge de l'application des peines.

Clarification Injonction / Obligation de soins

Il serait peut-être également utile de simplifier le régime juridique du suivi socio judiciaire. Il existe en effet une confusion récurrente entre l'obligation et l'injonction de soins. Quelquefois les cours d'assises où les tribunaux correctionnels prononcent ces deux obligations simultanément dans un souci de « sécurité ». Une clarification pédagogique serait nécessaire tant pour les professionnels du champ médical que ceux du domaine judiciaire.

Simplification du corpus des obligations

Dans un souci de simplification **les trois obligations prévues à l'article 131-36-2 du code pénal (voir supra)** pourraient intégrer la liste des obligations de droit commun prévues à l'article 132-45.

Ces obligations, qui devraient alors être réservées aux infractions sexuelles, pourraient en effet être également opportunes dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Textes inappliqués ou peu appliqués à abroger ou à modifier

L'article 763-7 du code de procédure pénale dispose que le juge de l'application des peines doit informer le condamné à une injonction de soins qu'il peut entreprendre le traitement. S'il n'y consent pas cette information est renouvelée au moins une fois tous les six mois par le juge de l'application des peines. Cette dernière disposition est particulièrement contraignante, en particulier au sein des maisons d'arrêt où il faut pratiquement être à l'affût du SSJ qui arrive pour satisfaire à cette obligation. L'intérêt de ces rappels a un effet finalement limité alors que ces formalités sont extrêmement lourdes à gérer. Il serait utile de supprimer ces dispositions en les remplaçant par un rappel unique en début de peine.

¹⁷

Décret du 18 mai 2000

L'article 717-1 du code de procédure pénale dispose que les condamnés ayant commis des faits pour lesquels un suivi socio judiciaire est encouru doivent être affectés dans un établissement pénitentiaire leur permettant de bénéficier de soins adaptés. Le juge de l'application des peines peut proposer un traitement, précise le texte, « *si un médecin estime que cette personne est susceptible de faire l'objet d'un tel traitement* ». Cette affectation est également rappelée par les articles 763 -7 et R 57-5 du code de procédure pénale en ce qui concerne la peine de suivi socio-judiciaire effectivement prononcée.

En raison de la pénurie de personnels soignants en détention, ces dispositions sont la plupart du temps inappliquées. De nombreux condamnés sollicitent des soins ... mais ne peuvent être reçus par des soignants débordés.

Comment appliquer la loi lorsque ces condamnés, malgré leurs demandes, ne peuvent être suivis par les équipes psychiatriques de la prison ? Que dire à ces condamnés auxquels on enjoint de suivre des soins sans leur permettre d'y accéder ?

À défaut de moyens permettant l'effectivité de ces dispositions, il serait pertinent de prévoir que les condamnés qui purgent une peine de SSJ assortie de l'injonction de soins soient reçus **en priorité** par le personnel soignant de l'établissement. Cette priorisation n'est pas pratiquée par beaucoup de soignants qui estiment ne pas devoir être lié par le diagnostic de dangerosité posée par la juridiction de condamnation.

Ce traitement prioritaire des condamnés à une injonction de soins permettrait ainsi d'assurer la cohérence des textes avec la réalité du terrain : vous devez suivre des soins pour espérer obtenir des réductions de peines et on fait en sorte que vous accédiez prioritairement aux soins lorsque vous les sollicitez.

De manière plus ambitieuse, cette priorité pourrait s'étendre aux condamnés purgeant une peine pour laquelle le SSJ est encouru.

La problématique de l'injonction de soin

- Faiblesse du dispositif

Lors de la conférence de consensus clinique organisé par la fédération française de psychiatrie les 21 et 23 novembre 2000, il avait été indiqué que « *sans un nombre suffisant d'experts bien formés, la loi du 17 juin 98 ne pourra s'appliquer* ».

Sur le terrain le dispositif d'injonction de soins souffre d'une double faiblesse que les divers rapports parlementaires ont unanimement mis en évidence.

La première de ces faiblesses réside dans la pénurie de psychiatres dans le secteur public ou quelques 800 postes sont actuellement vacants. Cette carence entraîne des conséquences graves sur le terrain puisque l'obligation de soins est de plus en plus difficile à mettre en œuvre, en particulier lorsque le condamné est incarcéré. Cette insuffisance de psychiatres explique également en partie le fait qu'il n'y ait pas suffisamment de médecins coordonnateurs, certains tribunaux de grande instance en étant complètement dépourvus.

La seconde de ces faiblesses réside dans le fait que la prise en compte thérapeutique de la délinquance sexuelle est entravée par l'insuffisante formation des médecins psychiatres dans ce domaine. Il existe une discussion importante au sein de la profession médicale, certains psychiatres considérant les auteurs d'infractions condamnées à un SSJ comme des « pervers » au sens clinique du terme, non susceptibles à ce titre d'un traitement psychiatrique.

Le rapport de M. Burgelin sur la dangerosité constatait combien « *la mise en œuvre de l'injonction de soins est disparate en raison de l'implantation inégale des psychiatres sur le territoire national et de la rareté des médecins disponibles. Peu de praticiens ont une compétence spécifique dans le traitement des conduites sexuelles et semblent prêts à s'investir dans le champ expertal, la coordination et les soins.* »

- Un certain nombre de dispositions devrait être rapidement envisagé **afin de pallier aux difficultés de recrutement des médecins coordonnateurs.**

A titre liminaire il convient ici de saluer les dispositions de la loi du 12 décembre 2005 qui ont prévu qu'un psychologue pouvait être adjoint ou remplacer le médecin traitant (article L. 3711-4-1 du code de la santé publique).

Quatre solutions pourraient être utilement envisagées :

Dans un contexte de pénurie, le maintien d'un **numerus clausus** qui limite à 15 le nombre de condamnés que peut suivre annuellement un médecin coordonnateur apparaît totalement paradoxal (arrêté du ministre chargé de la santé du 7 mars 2000. Article R. 3711-8 du code de la santé publique). Cette difficulté, bien que soulignée par de nombreux rapports, n'a toujours pas été résolue à ce jour.

Il apparaît aussi urgent qu'essentiel de supprimer ce numerus clausus qui constitue un frein considérable au bon fonctionnement de la peine de Suivi socio-judiciaire. A la rigueur ce seuil de 15 dossiers pourrait constituer une simple recommandation de « bonne pratique » à l'instar de ce que préconisait le rapport de M. Burgelin.

L'expert qui a étudié un dossier devrait ensuite pouvoir être nommé coordonnateur dans le même dossier. Pour l'instant une telle désignation est exclue par le code de la santé publique (article R. 3711-9).

Le dispositif actuel nécessite la présence de trois médecins : experts, médecin coordonnateur et médecin traitant. C'est trop. Sur le plan éthique, les obstacles au cumul des fonctions d'expert et de médecin coordonnateur ne posent pas a priori de problème majeur

D'une manière plus générale il serait nécessaire de **rendre les fonctions de médecin coordonnateur plus attractives.** Une revalorisation des indemnités qui leur sont accordées serait opportune. Il serait également essentiel de poursuivre les efforts de communication et de formation engagés à l'égard des professionnels de la santé.

Le médecin coordonnateur ne devrait enfin plus travailler seul. Son action gagnerait à s'inscrire dans un réseau "Santé-Justice" départemental ou régional, incluant notamment :

- Médecin coordonnateur
- JAP
- SPIP
- Psychiatres ou psychologues traitants
- SMPR et/ou UCSA

Ce partenariat permettrait d'enrichir considérablement le suivi des personnes sous SSJ. Ce réseau permettrait également d'enrichir l'offre de soins et d'envisager des dynamiques de soin collectives du type groupe de paroles par exemple qui sont actuellement exclues la plupart du temps en milieu ouvert. L'efficacité de la peine s'en trouverait grandement renforcée.

Le médecin coordonnateur pourrait par exemple s'appuyer sur les « centres de ressources » issus du plan « psychiatrie et santé mentale » présenté le 20 avril 2005 par M. le ministre de la santé, M. Philippe Douste-Blazy.

Un SSJ qui devrait devenir actif dès le début de l’incarcération

Un autre paradoxe de la peine de suivi socio judiciaire réside dans le fait que cette peine ne commence réellement à s’appliquer qu’à la fin de l’emprisonnement, emprisonnement au demeurant souvent particulièrement long lorsqu’il est prononcé.

Les textes permettent pourtant, mais de manière peu claire, de désigner le médecin coordonnateur pendant l’incarcération. L’article R. 3711–17 du code de la santé publique dispose ainsi que le médecin coordonnateur peut être désigné –et donc intervenir– avant la libération du condamné. Surtout le nouvel article 717–1 du CPP prévoit que les dispositions du code de la santé publique relatives au médecin coordonnateur sont « *applicables au médecin traitant du condamné détenu* ».

Il serait indispensable de **clarifier ces dispositions** en encourageant la désignation des médecins coordonnateurs dès l’incarcération initiale. L’intervention du médecin coordonnateur à ce stade de la peine permettrait d’une part de mieux connaître le condamné mais également de dynamiser les suivis au sein de la détention.

Les informations ainsi recueillies seraient précieuses dans le cadre de l’examen des réductions supplémentaires de peines mais également dans la perspective de l’octroi des aménagements de peine futurs.

Surtout le condamné, une fois libéré, ne serait plus un quasi-inconnu mais une personne dont on a suivi le parcours pendant tout le temps de détention.

Le médecin coordonnateur qui suivra le détenu en milieu ouvert après sa libération ne sera bien sûr pas forcément le même que celui qui intervenait en détention, ne serait-ce que parce que le condamné peut décider de se domicilier dans un autre ressort.

Auquel cas la connaissance accumulée, consignée au sein du dossier du médecin coordonnateur, sera extrêmement précieuse pour engager immédiatement un suivi qui ait du sens. La continuité du suivi sera donc parfaitement assurée.

Le nécessaire renforcement du suivi

Le rapport sur le dangerosité de M. Burgelin soulignait combien « *la mise en œuvre d’une peine aussi spécifique que le suivi socio judiciaire, tant en termes de durée que de coordinations entre les différents acteurs, nécessite que les juges de l’application des peines et les conseillers d’insertion et de probation soient en nombre suffisant. Or, les tribunaux souffrent actuellement d’une pénurie de moyens qui a pu, à juste titre, décourager certaines juridictions d’ordonner des suivis socio-judiciaires qui resteraient inappliqués.* »

Ce constat de pénurie a été unanimement constaté dans l’ensemble des rapports parlementaires touchant à la question de la lutte contre la récidive ou de dangerosité.

Le suivi socio judiciaire s’inscrit ainsi dans cet ultime paradoxe. Cette mesure connaît un développement extrêmement important alors qu’elle n’est pas dotée des moyens nécessaires à son bon fonctionnement. Plus elle est considérée –sans aucune évaluation objective d’ailleurs– comme pertinente et plus elle s’élargit. Plus elle s’élargit et moins elle est pertinente...

Le renforcement des moyens dévolus au suivi paraît absolument incontournable si l’on veut préserver l’efficacité et l’utilité de cette peine restrictive de liberté.

II.3 - LE TRAITEMENT PÉNAL DES MINEURS RÉCIDIVISTES

La délinquance des mineurs constitue l'objet d'une préoccupation constante de l'autorité publique et elle occupe une place importante dans les discours des hommes politiques. La réforme et parfois même l'abrogation de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante est l'enjeu de débats dont la sérénité n'est pas toujours le trait dominant ; ce texte a subi de nombreuses modifications récentes qui l'ont rendue plus sévère et elle va être de nouveau modifiée, dans le même sens, au cours de la nouvelle législature. Mais les règles, dont on va décrire la complexe architecture, sont, pour la prévention de la récidive des mineurs, moins importantes que les structures institutionnelles mises en place pour tendre au même but.

II.3.1 - L'ETAT DES LIEUX DES REGLES

Le droit pénal des mineurs est essentiellement tourné vers la prévention de la délinquance et de la récidive des mineurs. Toute la philosophie de l'ordonnance de 1945 consiste en effet à privilégier les mesures éducatives et de réinsertion, par rapport aux mesures répressives ou restrictives de liberté. Dans ce contexte de volontarisme ou « d'optimisme » légal, on trouve peu de dispositions traitant explicitement la question de la récidive des mineurs délinquants.

L'ordonnance de 1945 y fait référence à propos des conditions de placement des mineurs sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire. Mais s'agissant en revanche des sanctions applicables aux mineurs, aucune disposition spécifique ne traitait expressément de cette question, qui sera davantage prise en compte dans les lois récentes.

II.3.1.1 - Le mineur récidiviste et le contrôle judiciaire

L'article 10-2 I de l'ordonnance de 1945 autorise le placement sous contrôle judiciaire des mineurs âgés de 13 à 18 ans, l'article 10 II prévoyant toutefois pour eux des modalités d'application spécifiques ;

En revanche, l'article 10-2 III de l'ordonnance de 1945 pose en principe, que « *en matière correctionnelle, les mineurs de moins de 16 ans ne peuvent être placés sous contrôle judiciaire que lorsque la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à cinq ans et lorsque le mineur a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs mesures éducatives prononcées en application des articles 8, 10, 15, 16, 16 bis ou d'une condamnation à une sanction éducative ou à une peine* ». Il y a donc là un cas où l'ordonnance de 1945 fait expressément référence à une situation de réitération ou de récidive, pour justifier un durcissement du traitement judiciaire du mineur.

II.3.1.2 - Le mineur récidiviste et la détention provisoire

L'article 11 de l'ordonnance du 2 février 1945 limite les possibilités de mise en détention provisoire des mineurs. En résumé, cette mesure ne peut concerner que des mineurs âgés d'au moins 13 ans qui se sont soustraits à une mesure de contrôle judiciaire, ou qui encourent une peine criminelle (ou une peine d'emprisonnement correctionnelle d'au moins 3 ans s'agissant des mineurs d'au moins 16 ans). La détention provisoire est par ailleurs limitée dans sa durée :

- En matière criminelle, elle ne peut dépasser (renouvellements inclus) 1 an pour les mineurs de 13 à 16 ans, ou 2 ans pour les mineurs de plus de 16 ans.
- En matière correctionnelle, elle ne peut dépasser 2 mois quand la peine encourue ne dépasse pas 7 ans. Mais elle peut atteindre un an dans les autres cas, c'est à dire quand la peine encourue est supérieure à 7 ans, ou quand le mineur est un récidiviste.

Et c'est là que l'ordonnance de 1945 fait intervenir la notion de récidive (au sens large) en matière de détention provisoire : En effet, l'alinéa 6 de l'article 11 de l'ordonnance de 1945 renvoie aux dispositions de l'article 145-1 alinéa 1 du code de procédure pénale.

Ce texte limite en principe à 4 mois la détention provisoire correctionnelle lorsque la peine encourue ne dépasse pas 5 ans, mais à condition que « *la personne mise en examen n'a pas déjà été condamnée pour crime ou délit de droit commun soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée supérieure à un an...* ».

Autrement dit, même quand la peine encourue est inférieure à cinq ans, la limite de 4 mois de détention provisoire ne bénéficie pas aux récidivistes (au sens large).

Cela signifie que pour le mineur récidiviste ou réitérant au sens large, des prolongations de détention sont possibles par application de l'alinéa 2 de 145-1 du CPP, même lorsque la peine encourue est inférieure à 5 ans. Mais l'article 11 alinéa 6 de l'ordonnance de 1945 limite tout de même ces possibilités de prolongations à 1 an (alors qu'elles peuvent atteindre 2 ans pour les majeurs dans ce cas).

On trouve donc ici un autre cas où l'ordonnance de 1945 fait expressément référence à une situation de réitération ou de récidive, pour justifier un durcissement du traitement judiciaire du mineur.

II.3.1.3 - Le mineur récidiviste et les mesures éducatives ou sanctions applicables

Aucune disposition spécifique de l'ordonnance de 1945 ne traitait expressément le cas de la récidive des mineurs dans le choix de la sanction ou de la mesure éducative applicable. Le mineur relevait en principe du droit commun, mais ce principe était neutralisé en pratique par une certaine forme d'oubli organisé du fait du régime allégé du casier judiciaire des mineurs.

Les lois récentes ont davantage pris en compte la question. Par exemple, la loi du 9 septembre 2002, qui réaffirme le principe de la responsabilité pénale des mineurs capables de discernement et la possibilité d'infliger une peine et non pas seulement une mesure éducative pour les mineurs de 13 à 18 ans (article 122-8 du code pénal), même si les mesures éducatives restent la règle. Mais, même en matière de mesure éducative, la création par cette loi des « centres éducatifs fermés » (CER), offre au juge une mesure plus énergique pour répondre à une délinquance plus installée (article 33 de l'ordonnance de 1945).

Mais la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a appréhendé de façon plus large et plus directe la question de la récidive des mineurs en instaurant la possibilité d'écarter plus facilement le principe de l'excuse de minorité s'agissant des mineurs récidivistes de plus de 16 ans.

II.3.1.4 - Le mineur récidiviste et l'excuse de minorité

Ce que l'on appelle communément l'excuse de minorité est un principe posé par l'article 20-2 alinéa 1 de l'ordonnance du 2 février 1945, selon lequel un mineur de plus de 13 ans ne peut se voir infliger une peine privative de liberté supérieure à la moitié de la peine encourue (qui sera limitée à 20 ans si la peine encourue est la perpétuité).

L'alinéa 2 du même article 20-2 prévoit déjà la possibilité pour les juridictions d'écarter l'excuse de minorité pour les mineurs de plus de 16 ans, « à titre exceptionnel, et compte tenu des circonstances de l'espèce et de la personnalité du mineur », par une décision spécialement motivée.

Mais la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance élargit cette possibilité en permettant au juge d'écarter l'excuse de minorité, toujours pour les mineurs de plus de 16 ans, lorsque « les faits constituent une atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique et la personne et qu'ils ont été commis en état de récidive légale ». (article 60 de la loi modifiant l'article 20-2 de l'ordonnance du 2 février 1945).

Par cette formulation, il est difficile de savoir si le législateur entend cumuler ces deux nouvelles conditions. L'emploi du « et » le laisse supposer. Néanmoins, les derniers termes employés par la loi permettent d'en douter : En effet, ils énoncent que « *Cette décision, prise par le tribunal pour enfant, doit être spécialement motivée, sauf si elle est justifiée par l'état de récidive légale* », ce qui laisse penser qu'il s'agit là d'une condition autonome.

Cependant, ces dispositions risquent de rester lettre morte si les règles relatives au casier judiciaire des mineurs ne sont pas révisées dans le sens d'une plus grande exhaustivité du bulletin n° 1 du casier judiciaire. « A quoi sert le casier judiciaire des mineurs ? ont pu se demander certains auteurs qui se sont penchés sur la question (Maryvonne AUTESSERRE, RSC 2003, n° 2, p. 309-324). Des progrès ont cependant été réalisés depuis la loi du 9 mars 2004, qui a abrogé l'ancien article 769-2, lequel prévoyait des règles d'effacement très généreuses, en particulier la purge intégrale du casier judiciaire à l'âge de la majorité (cf. première partie I.2.3.).

II.3.2 - ETAT DES LIEUX DES STRUCTURES

Les foyers d'action éducative (FAE) sont des structures d'accueil et de prise en charge qui accueillent les mineurs placés par décision de justice. L'objectif est de séparer temporairement les mineurs de leur environnement habituel tout en leur apportant des réponses en termes de scolarisation ou de formation.

Les centres éducatifs renforcés (CER) ont succédé aux Unités éducatives à encadrement renforcé créées en 1996. Il en existe 54. Il s'agit de petites unités (environ 8 jeunes), non closes, et qui ont pour objectif de prendre en charge durant 3 à 6 mois les mineurs les plus en difficulté. Les jeunes y sont suivis de façon permanente par une équipe éducative renforcée (autant d'adultes que de jeunes).

Les objectifs sont de :

- créer une rupture avec l'environnement habituel du mineur ;
- retrouver, au travers d'un programme d'activités intensives, un rythme de vie régulier.

La plupart du temps il est imposé aux jeunes une phase de rupture totale avec l'environnement puis ils sont remis progressivement en contact avec l'environnement extérieur et mis en situation d'immersion professionnelle.

Les centres de placement immédiat (CPI), créés en 1999, sont au nombre de 43.

Ils accueillent environ 10 mineurs, avec un encadrement renforcé, pour une période n'excédant pas trois mois.

L'objectif est de réaliser une évaluation la plus complète possible de la situation du mineur afin de pouvoir proposer au magistrat une orientation.

Les centres éducatifs fermés (CEF), créés par la loi du 9 Septembre 2002 (LOPJ), accueillent les mineurs délinquants, notamment multirécidivistes, sous le coup d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis mise à l'épreuve, dans un cadre qui permet de s'assurer de leur présence effective.

Ils sont soumis à un programme pédagogique et éducatif renforcés.

Toute sortie à l'extérieur du centre doit être autorisée par le chef d'établissement.

La fugue ou le non respect des obligations peuvent entraîner le placement en détention dans un établissement pénitentiaire pour mineurs.

Les quartiers mineurs, au nombre de 58, il s'agit de quartiers spécifiques de détention situés dans des Maisons d'Arrêt ou des Centres Pénitentiaires.

Ils accueillent des mineurs condamnés ou en détention provisoire.

Ils font à l'heure actuelle l'objet d'un programme de rénovation pour être en totale conformité avec les lois et règlement (notamment la règle de l'encellulement individuel) mais également pour adapter les locaux aux objectifs pédagogiques et éducatifs poursuivis.

Depuis la note conjointe Administration Pénitentiaire – Protection judiciaire de la Jeunesse du 14 Janvier 2005 les éducateurs de la PJJ interviennent de façon continue dans les quartiers mineurs.

Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), ont été créés par la loi du 9 Septembre 2002 (LOPJ)

7 établissements pour mineurs sont en cours de construction (ouvertures en 2007 et 2008).

Il s'agit d'établissements autonomes pouvant accueillir 60 détenus par établissement.

Les personnels pénitentiaires y assurent la garde et la sécurité, les actions éducatives et d'accompagnement étant assurées par les éducateurs de la PJJ.

La journée de détention se rapprochera du rythme de vie des adolescents (7h30 – 21h30) et elle s'organisera autour de l'enseignement, du sport et des activités socio-éducatives.

Les actions d'éducation pour la santé y seront particulièrement développées.

L'ouverture de ces EPM entraînera la fermeture de 25 quartiers mineurs.

II.3.2.1 - Les trajectoires délinquantes propres aux mineurs

La récidive se pose d'une manière particulière pour les mineurs et les jeunes majeurs. D'une part, les mineurs et jeunes majeurs commettent différents types d'infractions et les répètent pendant la durée des carrières délinquantes, soit souvent entre 16 et 25 ans pour l'essentiel.

Les auteurs de délits les plus actifs sont de plus polyvalents ou versatiles : ils sont impliqués dans différents types d'atteintes aux biens et aux personnes (par opposition aux délinquants spécialisés).

Une étude sur la statistique locale des condamnations en 2002 pour la mission de modernisation du ministère de la Justice et le Conseil Général de l'Isère dans les TPE de Grenoble, Vienne et Bourgon montre que 66,2 % des mineurs qui passent en jugement ont déjà fait l'objet d'un précédent jugement ou d'un classement après passage devant le délégué du procureur. Les deux tiers sont donc déjà « connus de la Justice ». La prévention de la récidive apparaît, pour ce public, comme un objectif important.

D'autre part, la réponse judiciaire à la délinquance des mineurs apparaît plus systématique, mais au total repose surtout sur des « avertissements » ou « mises en garde » divers (admonestation, remise à parents, rappel à la loi, avertissement). Ainsi, la même étude montre que, pour 1668 auteurs ayant un dossier, 1068 font l'objet d'une mesure ou d'un jugement.

Mais, seuls 196 auteurs sont l'objet d'une mesure effective autre qu'un avertissement¹⁸.

Enfin, le ministère de la Justice n'a pas mis en place d'étude relative à l'efficacité de ces « avertissements » pour lutter contre la récidive, et ne dispose pas non plus d'évaluation d'impact des dispositifs fermés ou renforcés. Il a pu être fait état du fait que 50% des mineurs placés n'ont pas été présentés à un magistrat dans les mois qui suivent leur sortie, mais cela ne s'apparente pas à une évaluation rigoureuse de l'efficacité. En effet, il faudrait pour ce faire déterminer si ce pourcentage est supérieur à celui qu'on obtient par d'autres moyens par la méthodologie d'évaluation par expérimentation. Ceci constituerait une voie permettant de connaître l'efficacité des actions et de les ajuster en conséquence¹⁹.

II.3.2.2 - L'adaptation des réponses aux profils

Plutôt que d'opposer éducatif et répressif, il nous semble intéressant de développer une réflexion s'appuyant sur des constatations, quant au cadre qui permet le travail éducatif.

Il s'agit tout simplement de constater que certaines caractéristiques du profil de personnalité de mineurs orientent vers un cadre plus ou moins contenant pour permettre le travail éducatif.

Dans cet esprit, le milieu dit fermé n'est simplement qu'un cadre qui permet la prise en charge psycho-éducative dans une conception criminologique ; de même que le cadre contenant de l'hospitalisation est parfois nécessaire pour une prise en charge médico-psychologique, la consultation en ambulatoire ne suffisant plus.

Ainsi, c'est d'une pragmatique de terrain que résulte une orientation vers des conditions nécessaires à une mesure éducative.

On voit donc qu'il est utile que soit possible un éventail de cadres ; le choix intégrant le cadre dans une perspective criminologique, l'évaluation de la gravité des faits commis, leur éventuelle récidive mais aussi et peut-être surtout le contexte contenant à même de permettre un véritable travail éducatif (en fonction du profil).

Ainsi, l'indice de psychopathie, l'indice d'égoïsme, la dimension d'instabilité, le rapport du jeune à la loi orienteront vers différents espaces qui d'ailleurs peuvent être le cas échéant, tenté successivement :

1/ **suivi éducatif en ambulatoire** : le jeune adolescent est à même de rester en famille, qui peut de plus avoir une action éducative soutenante (le parent étant aidé par l'éducateur pour participer à l'accompagnement du jeune).

2/ **Cadre éducatif avec placement en foyer ouvert** ; avec parallèlement mise en place d'entretiens d'évaluation et de soutien en présence des parents.

¹⁸ Ref bib: Sebastian Roché (Directeur scientifique de la recherche), Sandrine Astor, Olivier Chavanon, Anne-Cécile Douillet, Jacques de Maillard, Sophia Chibane, Karine Robert, (2006) Les réponses judiciaires locales à la délinquance des mineurs : l'analyse de deux tribunaux pour enfants dans le département de l'Isère, Recherche financée par le Ministère de la Justice et le Conseil Général de l'Isère, le pôle Sécurité et Société dans le cadre de l'UMR PACTE, CNRS, IEP de Grenoble, Février 2006.

¹⁹ Ref bib: Sebastian Roché (Directeur scientifique de la recherche), Sandrine Astor, Olivier Chavanon, Anne-Cécile Douillet, Jacques de Maillard, Sophia Chibane, Karine Robert, (2006) Les réponses judiciaires locales à la délinquance des mineurs : l'analyse de deux tribunaux pour enfants dans le département de l'Isère, Recherche financée par le Ministère de la Justice et le Conseil Général de l'Isère, le pôle Sécurité et Société dans le cadre de l'UMR PACTE, CNRS, IEP de Grenoble, Février 2006.

3/ **placement en foyer éducatif renforcé** s'inscrivant dans une dynamique de rupture avec le milieu habituel et un travail éducatif dans un cadre très contenant à durée déterminée.

4/ **établissements carcéraux pour mineurs** en privilégiant dans ce cadre fermé l'éducatif et le scolaire.

Le cadre carcéral pour le mineur ne s'inscrit pas ici dans une logique de répression, voire simplement de sanction, mais est aussi et peut-être surtout une tentative d'utiliser le milieu institutionnel pour recadrer le sujet. On voit ici l'intérêt d'organiser un cadre carcéral mais spécialisé pour répondre à une problématique psychocriminologique avec ensuite relais en milieu ambulatoire.

II.4 - LE TRAITEMENT DES RÉCIDIVISTES AUTEURS D'INFRACTIONS GRAVES

Les auteurs d'infractions graves subissent des peines privatives de liberté. Leur présence dans les établissements pour peines fournit une excellente occasion de les observer pendant une longue période, et l'administration a développé, à cette fin, des pratiques bien rodées. On lui demande de faire en sorte que ses usagers sortent de ses mains sans davantage présenter de dangers pour la société. Mais comme on n'a, en la matière, aucune certitude, les condamnés sortis de prison continuent de faire l'objet d'une surveillance. Depuis la « surveillance de haute police » de l'Ancien Régime, devenue l'interdiction de séjour, les procédés se sont considérablement améliorés : la science médicale et la technique informatique y ont prêté la main.

II.4.1 - LA VALORISATION DU TEMPS CARCERAL

Le célèbre Centre national d'observation de Fresnes a développé des procédés d'observation très éprouvés qu'on va décrire en même temps que les récentes améliorations législatives et réglementaires qu'il a reçues. Certains délinquants, dits hors norme à raison de leur extraordinaire dangerosité, ont fait l'objet de travaux particuliers.

II.4.1.1 - Les mesures de suivi, d'observation et de contrôle en vue de la prévention de la récidive durant la détention

1 - La prise en charge des condamnés à de longues peines et la préoccupation de la prévention de la récidive de ces condamnés ont fait l'objet d'un travail important et de recommandations formulées par la « Commission d'étude pour la prévention de la récidive des criminels » plus connue sous le nom de Commission CARTIER qui a remis son rapport au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, en octobre 2004.

La Commission a fait le bilan de la mise en œuvre des préconisations de ce rapport dans le tableau synthétique de la page suivante.

<i>Propositions de la Commission CARTIER</i>	<i>Mesures mises en œuvre</i>
1 - Institutionnaliser une observation continu pluridisciplinaire	
Mise en place au sein des établissements pour peines d'un dispositif d'observation initial	Mise en place des quartiers d'accueil et d'observation dans les établissements pour peines pour les tous les arrivants. Application systématique dans les centres de détention, généralisation en cours dans les maisons centrales
Instauration d'une structure permanente d'observation et d'échange des informations	Mise en place, dans le cadre du Projet d'Exécution des Peines, de commissions pluri-disciplinaires PEP). Le PEP, est en cours de généralisation à tous les établissements pour peines et plus tard aux Maisons d'arrêt
Etablissement d'un dossier ou d'un livret individuel pour chaque détenu	Mise en place d'un dossier PEP alimenté par chaque intervenant Travail en cours en vue de moderniser le support
2 - Assurer une évaluation ponctuelle du détenu	
Etablissement de bilans périodiques	Fait uniquement dans certaines situations notamment pour « les détenus à gestion complexe » (DPS et autres détenus signalés)
Création de centres régionaux d'observation	Non appliqué. Cf ci-dessous, § II 4 1 2
3 – Aménagements quantitatifs	
Adapter la capacité du parc pénitentiaire à l'augmentation générale de la population pénale	Efforts importants de construction et de rénovation d'établissements. Au 1 ^{er} mai 2007, selon l'administration pénitentiaire, la population carcérale est de 63.365 sous écrou, pour 50.207 places opérationnelles.
Accroître la capacité d'accueil des condamnés à de longues peines	Non appliqué
4 - Aménagements qualitatifs	
Prendre en compte la spécificité de chaque condamné au regard des risques potentiels de récidive	
Construction de maisons centrales à petit effectif	Non appliqué
Aménager les conditions d'exécution de la peine en fonction de l'évolution de la personnalité du détenu	Des progrès, notamment dans le cadre du régime progressif dans les centres de détention
Aménager les conditions d'exécution de la peine en fonction de la date de libération	Expériences de quartiers intermédiaires sortants dans certains établissements
Améliorer la prise en charge des condamnés atteints de troubles mentaux.	Mise en service des UHSA en 2008. V. Préconisations
5 - La révision du dispositif de libération	
Favoriser la libération anticipée comme moyen de prévention de la récidive. * Pour ce faire limiter et exploiter l'érosion de la peine * Renforcer la procédure de libération conditionnelle	* La révision totale du système des remises de peines a été effectuée * la réforme complète de la procédure de LC la libération conditionnelle a été effectuée
Instaurer un suivi post pénal	Engagé. Cf § II.2.2

Bien que les structures d'accueil se soient diversifiées et proposent aux personnes qui le souhaitent des projets d'exécution de peines sur mesure, l'application des préconisations, pourtant essentielles et toujours pertinentes de la Commission Cartier, demeure très imparfaite.

2 – Le suivi des condamnés à de longues peines pendant la période de détention

▣ Peuvent être considérés comme purgeant une longue peine les détenus dont l'affectation est de la compétence exclusive du ministre de la justice en raison de leur longueur de leur peine, il s'agit des personnes condamnées à une ou plusieurs peines dont la durée totale est supérieure ou égale à dix ans et dont la durée de l'incarcération restant à subir au moment où leur condamnation ou la dernière de leurs condamnations est devenue définitive (cf article D.80 du CPP).

▣ Ces condamnés sont particulièrement concernés par le phénomène d'augmentation de la durée des peines et posent le plus de questions à l'administration pénitentiaire sur sa double mission de garde et de réinsertion.

▣ Au vu de leur dossier d'orientation, et éventuellement après un séjour au Centre National d'Observation (C.N.O.), ils sont affectés soit dans des centres de détention ou quartiers centre de détention au sein de centres pénitentiaires, soit dans des maisons centrales ou quartiers maison centrales au sein de centres pénitentiaires. Le régime des centres de détention est principalement orienté vers la réinsertion sociale et la préparation à la sortie alors que les maisons centrales comportent une organisation et un régime de sécurité renforcé dont les modalités internes permettent également de préserver et de développer les possibilités de réinsertion sociale des condamnés.

- L'administration pénitentiaire est confrontée actuellement à une insuffisance de places dans les établissements destinés à accueillir les détenus difficiles à gérer, il s'agit, alternativement ou cumulativement, soit de ceux qui sont condamnés à de très longues peines (plus de vingt ans), soit de ceux qui refusent la sanction et la peine , soit encore de ceux qui, à un moment donné, sont indésirables dans les établissements correspondant à leur catégorie pénale.

- Elle répond à ces difficultés, soit préventivement par le repérage des détenus les plus difficiles (cf supra II.1.4) soit sur incident par des stratégies d'exclusion du processus normal d'exécution de la peine (rotations dans plusieurs établissements, changements de cellule ou de quartier). Mais ces réponses ont une portée très limitée.

- Le cursus d'exécution de peine des condamnés à une longue peine doit être défini comme un parcours dynamique où les mesures d'orientation, d'observation et d'accompagnement par les personnels ainsi que les mesures d'aménagement de la peine doivent forger les outils d'un véritable projet d'exécution de peine.

- Dans ce contexte le **Centre National d'Observation de FRESNES** constitue un outil privilégié qu'il conviendrait de renforcer afin que tous les condamnés à une longue peine puissent bénéficier de cette prise en charge avant une affectation adaptée en établissement pour peine.

- La généralisation et la systématisation (programmées en 2007) du **Projet d'Exécution des Peines (PEP)**, permettront une observation, plus formalisée dans un cadre pluridisciplinaire, de tous les condamnés. Il sera ainsi possible notamment de repérer de manière plus précoce tous les condamnés qui rencontrent des difficultés importantes dans la préparation de leur sortie et ceux qui mettent (volontairement) en échec tous les dispositions d'aide à la sortie et de prévention de la récidive. 81

- En outre, une étude est actuellement en cours en vue d'appliquer le dispositif du PEP aux condamnés détenus en maison d'arrêt.

- Enfin, s'agissant de la prise en charge de certains publics, il convient de reconnaître l'impuissance, dans les circonstances actuelles, des services pénitentiaires à assurer une prise en charge convenable des détenus, en nombre croissant, atteints de troubles psychiatriques et les préparer convenablement à la sortie.

II.4.1.2 - Personnalités hors normes et utilisation du temps de peine

Avant de préconiser l'éventuelle création d'établissements de défense sociale à la sortie de prison, il nous semble pertinent dans un premier temps, de mieux structurer le temps de peine, notamment pour les sujets dont l'analyse du passage à l'acte a déjà souligné une possible dangerosité criminologique.

Dans cet esprit, une réflexion pour affiner l'évaluation dans le temps même de la peine et proposer également un suivi psychocriminologique réaliserait de fait un cadre carcéral adéquat qui pourrait, le cas échéant, ultérieurement être extrapolé par une institution post-carcérale.

L'intérêt de ce regard est qu'il nous invite à construire des espaces spécialisés psychocriminologiques dans le cadre même de la prison en utilisant le temps carcéral (notamment en ce qui concerne les longues peines et donc les sujets qui ont fait des passages à l'acte des plus problématiques ; et notamment des sujets hors norme ayant fait des actes hors norme).

On retrouvera ici pour les longues peines (et notamment pour les sujet hors norme) un certain nombre de nécessité visant finalement à mieux les connaître et à tenter de les faire évoluer en utilisant intelligemment la durée de peine prononcée.

Il s'agit donc à la fois :

- de mieux les évaluer sur le plan psychocriminologique à la fois dans l'appréhension de leur personnalité et aussi de leur éventuelle dangerosité criminologique
- de permettre un suivi psychocriminologique sur forte incitation dans le milieu carcéral en privilégiant une telle orientation au fur et à mesure du déroulement de la peine
- de permettre une évaluation psychocriminologique après un temps de suivi médico-psychologique et psycho-éducatif, permettant d'apprécier la capacité ou pas d'évolution du sujet dans un contexte longitudinal
- de permettre une dernière évaluation avant la sortie de prison avec donc un dossier comprenant plusieurs évaluations entrecoupées de prises en charge ou plus modestement pour certains d'une évaluation longitudinale structurée.

Dans le cadre du milieu carcéral, comment parvenir à cette évaluation psychocriminologique de qualité ?

Le développement de l'évaluation psychocriminologique suppose, à notre sens, à la fois, une véritable culture criminologique (touchant là aux connaissances) et de proposer des cadres institutionnels nouveaux opérants pour permettre une telle évaluation.

Sur le plan des connaissances, il faut à notre sens recruter ou former dans l'esprit de la criminologie des personnels Justice.

Au plan institutionnel, plusieurs formules peuvent être proposées :

- doter le CNO (centre national d'orientation) d'une cellule psychocriminologique mobile

- créer des centres régionaux d'observation à orientation psychocriminologique

- **proposer dans chaque région des équipes mobiles** faites de deux ou trois professionnels dont la fonction institutionnelle serait d'évaluer de façon répétée des sujets étant apparus particulièrement problématiques sur le plan de la dangerosité

- enfin, concevoir dès leur ouverture des prisons avec **une cellule psychocriminologique** orientée vers la fonction d'évaluation et capable également de proposer des accompagnements psychocriminologiques à tous les détenus qui en accepteraient le principe.

Dans cet esprit, on pourrait se demander si avant de préconiser, le cas échéant, une structure institutionnelle de défense sociale à la sortie de prison (pour quelqu'un qui apparaîtrait encore dangereux criminologiquement) il ne serait pas judicieux de concevoir des structures du même esprit mais s'inscrivant dans le temps de peine.

Finalement, il s'agirait simplement de doter une prison d'une petite équipe de quelques personnes orientées vers l'évaluation criminologique et la prise en charge psychocriminologique comme il existe déjà dans nos prisons des équipes éducatives ou des équipes de soins (SMPR : service médico psychologique régionaux).

On pourrait penser former des éducateurs dans une dynamique criminologique ou convaincre des équipes de soins d'intégrer un regard d'évaluation à tonalité expertale. Mais il s'agirait d'une véritable révolution culturelle.

Il nous semblerait donc plus pertinent de préconiser une unité mobile mais structurée comme telle, d'emblée orientée vers un regard psychocriminologique et participant en permanence à l'évaluation et l'évolution sous suivi.

II.4.2 - LES MESURES DE SURETE POST CARCERALES

La commission d'analyse et de suivi de la récidive s'est intéressée à trois rapports successifs qui ont préconisé en 2005 et 2006 la mise en place de nouvelles mesures post carcérales, également nommées mesures de sûreté, à l'égard des condamnés dangereux ayant totalement purgé leur peine.

La commission « santé, justice et dangerosités : pour une meilleure prévention de la récidive » présidée par Jean-François BURGELIN, Procureur général honoraire près le Cour de Cassation concluait tout d'abord en juillet 2005 que « *l'autorité judiciaire devrait avoir la possibilité de prévenir la perpétuation de nouvelles infractions en prononçant des mesures susceptibles d'être mises en oeuvre en raison de la dangerosité avérée d'un individu à l'issue de l'exécution de sa peine ou de l'hospitalisation d'office* ». Cette commission « santé Justice » préconisait alors notamment la mise en oeuvre de suivis contraints imposés aux condamnés dangereux à l'issue de leur peine, avec pour les cas les plus graves leur neutralisation forcée au sein de « centres fermés de protection sociale ».

Près d'une année plus tard, Ms les sénateurs Philippe GOUJON et Claude GAUTIER dans un rapport parlementaire du 22 juin 2006 intitulé « Les délinquants dangereux atteints de troubles psychiatriques : comment concilier la protection de la Société et une meilleure prise en charge médicale ? » souhaitaient également la mise en place d'unités spécifiques pour les délinquants dangereux, « *capables de les accueillir pendant la durée de leur peine et, au delà si leur état le nécessite* ».

Cette mesure de sûreté, de par son caractère attentatoire aux libertés individuelles, devait cependant être réservée aux délinquants dangereux atteints de troubles mentaux.

Enfin le rapport de M. le député Jean-Paul GARRAUD sur « la dangerosité et la prise en charge des individus dangereux » du 19 octobre 2006 demandait également la mise en place d'une mesure de sûreté en milieu fermé dite « *suivi de protection sociale* » à l'encontre « *des auteurs de crime présentant une dangerosité criminologique persistante et particulièrement forte* ».

Selon les rapporteurs de ces différentes études, ces mesures de contrainte post carcérales répondraient au besoin de protéger notre société face à des individus « dangereux » et non demandeurs à un quelconque aménagement de peine, qui seraient libérés en fin de peine par une sortie sèche.

Des dispositifs récents à évaluer

Indépendamment de questions touchant aux respect des libertés publiques et à la conformité des règles européennes qui ne manqueraient pas de se poser, la mise en oeuvre de telles mesures de sûreté est-elle actuellement nécessaire ?

Le législateur a voté récemment plusieurs lois qui permettent en effet de prendre en charge des condamnés qui présenteraient une dangerosité particulière à la fin de leur peine. Alors que le droit de l'application des peines reposait exclusivement jusqu'en 2004 sur l'initiative d'un condamné qui ne pouvait se voir imposer un aménagement de peine sans son consentement, les lois du 9 mars 2004 et du 12 décembre 2005 ont introduit deux nouveaux mécanismes qui remplissent les fonctions de mesures de sûreté post-carcérales.

La loi du 9 mars 2004 dite Loi PERBEN II a ainsi tout d'abord prévu une mesure de sûreté post-carcérale aux fins de protéger la ou les victimes. Le juge de l'application des peines peut ainsi dorénavant contraindre le condamné à indemniser la victime et lui interdire de rentrer en contact avec cette dernière pendant une période correspondant à la totalité des réductions de peine accordées. Cette mesure de contrainte, imposée par le juge de l'application des peines au condamné, se déroulera après la fin de la peine de prison initialement prononcée.

La Loi du 12 décembre 2005 initiée par M. le Garde des Sceaux Pascal CLEMENT a surtout créé une nouvelle mesure de contrainte directement liée à l'état de dangerosité avérée des condamnés, « **la surveillance judiciaire** ». Certains condamnés présentant un état de dangerosité avéré peuvent ainsi dorénavant être soumis à un suivi après leur fin de peine par le juge de l'application des peines pendant une période correspondant à la totalité des réductions de peine accordée. Au contraire de la mesure précédente, de très larges obligations peuvent ici être imposées au condamné concerné qui pourra même être astreint à porter un bracelet électronique mobile (bracelet emportant surveillance par satellite actuellement en cours d'expérimentation).

Cette surveillance judiciaire a précisément été votée afin d'éviter que des personnes condamnées pour certains crimes ou délits graves « *et qui, du fait de leur dangerosité, présentent un risque particulier de récidive ne fassent plus l'objet d'une sortie sèche à la fin de leur peine et donc d'une libération sans aucune mesure de contrôle et d'accompagnement* ».

Ces nouveaux modes de contraintes post carcérales votés en 2004 et en décembre 2005 sont très récents. Une part importante de la surveillance judiciaire, à savoir cette faculté qu'aura le juge d'imposer un placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) n'est d'ailleurs pas encore entrée en vigueur.

Dans ce contexte une évaluation préalable de ces mesures paraît indispensable.

Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que ces mesures de sûreté reposent sur une notion de « dangerosité avérée » à la sortie de prison qui n'est pas encore bien définie par les praticiens, qu'ils soient experts, personnels pénitentiaires, ou même juges de l'application des peines.

S'agissant des dispositifs existants, deux réflexions prioritaires pourraient être utilement engagées dans les meilleurs délais afin de lutter efficacement contre la dangerosité des condamnés.

Ces actions supposent au préalable que soit mieux appréhendé la notion de dangerosité criminologique (Cf Supra) mais également que soit mis en oeuvre des moyens supplémentaires.

II.4.2.1 - Un suivi précoce et dynamique dès l'incarcération

Dans le système actuel, l'institution judiciaire se préoccupe principalement de la dangerosité criminologique du condamné à la fin de sa peine d'emprisonnement, lorsque sa libération est imminente.

Cette préoccupation paraît bien trop tardive.

Le repérage et la lutte contre la dangerosité devraient au contraire être initiés dès le début de la peine d'emprisonnement. Dans la pratique, on constate que les condamnés, même dangereux, recouvrent inéluctablement la liberté, aussi il est indispensable de tout mettre en oeuvre pour assurer un suivi performant pendant le temps carcéral.

C'est presque une évidence. Mais la réalité est bien différente malgré les efforts déployés dans le cadre du projet d'exécution des peines (cf supra II.4.1.1)

L'accès aux soins constitue de ce point de vue un enjeu extrêmement important. De nombreux condamnés ne peuvent actuellement accéder à des soins adaptés à leur état, faute de moyens et de structures médicales suffisantes même à l'extérieur. Les condamnés présentant des éléments de dangerosité devraient pouvoir être affectés dans un établissement adapté où ils pourraient rapidement et effectivement être pris en charge par des professionnels expérimentés.

Un médecin coordonnateur pourrait également être désigné chaque fois que cela serait possible (voir supra, désignation du médecin coordonnateur pendant l'incarcération) pour coordonner le suivi même pendant l'incarcération.

Alors qu'aujourd'hui, les condamnés dont il s'agit sont encore, surtout dans les maisons d'arrêt, trop souvent laissés de côté par des professionnels de santé débordés, leur cas étant considéré comme « trop difficile » par l'institution, le suivi carcéral de ces condamnés pourrait utilement être surinvesti dès le début de l'incarcération.

Une tel investissement précoce, articulé autour de la notion de dangerosité, permettrait au minimum de bien appréhender le parcours et l'évolution d'un condamné parfaitement repéré en détention. La préparation de la fin de peine s'en trouverait grandement améliorée.

II.4.2.2 - Un suivi surinvesti à la libération

Une réflexion sur la qualité et la pertinence du suivi en milieu libre des personnes dangereuses ou à risque particulier de récidive devrait être menée.

L'ensemble des rapports parlementaires s'accorde ainsi sur la nécessité de renforcer le suivi en milieu ouvert des personnes considérées comme dangereuses.

Et il semble en effet évident qu'un condamné présentant un risque particulier de récidive doit faire l'objet d'un suivi très individualisé. La personne potentiellement dangereuse ou à risque qui serait placée sous main de justice pourrait faire l'objet d'un suivi particulièrement intensif sous le contrôle du juge de l'application des peines.

La mise en place d'un tel suivi suppose pourtant que les services de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation disposent de moyens adéquats, ce qui n'est pas le cas.

Face au risque de récidive et à la douleur des victimes, le système pénal se doit d'être irréprochable et tout devrait être mis en œuvre pour limiter la réitération des infractions et répondre aux exigences de sécurité de nos concitoyens.

Des modalités de suivi particulières pourraient être mises en œuvre pour renforcer la pertinence de la probation. En particulier un réseau regroupant plusieurs professionnels, identique à celui qui est organisé dans le cadre du suivi socio-judiciaire (voir supra) pourrait être utilement en charge de ces condamnés lorsqu'ils sont soumis à une obligation de suivre des soins, pour l'exécution notamment de la libération conditionnelle et de la surveillance judiciaire.

**RECUEIL DES
PRÉCONISATIONS ESSENTIELLES**

1	<p>Installer une cellule permanente de la commission chargée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du suivi du phénomène de la récidive à travers le pilotage d'études statistiques et de fond. de l'évaluation des politiques pénales, des expérimentations et de leur efficacité ; - de la diffusion de leurs résultats dans une forme utile aux acteurs <p>de favoriser les évaluations de l'efficacité des réponses par la méthode expérimentale appliquée à des segments de population et de délinquance.</p>
2	<p>Sans sacrifier le respect des libertés individuelles et en tenant pour acquis les avancées des systèmes Ariane et Cassiopée,</p> <ul style="list-style-type: none"> - améliorer l'alimentation des fichiers de police spécialisés dans la grande criminalité en rendant obligatoire le transfert des informations détenues par la police, la gendarmerie et la justice, et en dotant les services qui les gèrent de moyens juridiques et matériels pour effectuer des enquêtes spécialisées - créer une base de données individuelles d'accès restreint centralisant l'ensemble des informations pour certains condamnés considérés, à raison de la nature des faits commis ou à la suite d'un diagnostic personnalisé, comme présentant une risque de récidive d'actes graves.
3	<p>Améliorer la définition légale de la récidive</p> <ul style="list-style-type: none"> - en diminuant le nombre des régimes juridiques - en créant des peines complémentaires adaptées.
4	<p>Evaluer l'efficacité des réponses juridictionnelles du point de vue de leur contribution à la lutte contre la récidive (choix de la procédure, choix de la peine, mise en œuvre de la mesure ou de la peine), et communiquer ces évaluations aux juridictions.</p>
5	<p>Restaurer l'exhaustivité du bulletin n° 1 du casier judiciaire, celui qui est exclusivement destiné à l'autorité judiciaire, en le soustrayant aux règles d'effacement des condamnations et enrichir son contenu en précisant la nature exacte des circonstances aggravantes et en mentionnant l'ensemble des décisions relatives à l'exécution des peines.</p>
6	<p>Renforcer et mieux exploiter les dispositifs actuels de suivi des condamnés en milieu fermé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - par la valorisation du temps de détention en organisant l'accès à des programmes adaptés à la personnalité du condamné et à l'infraction commise ; - par l'évaluation, tout au long de l'exécution de la peine, de la dangerosité du condamné et des risques de récidive ; - enfin, à partir de l'observation carcérale, par la préparation de la mise en liberté du condamné, de manière à éviter la sortie sèche, et à organiser, le cas échéant, son suivi post-carcéral.
7	<p>Renforcer et mieux exploiter les dispositifs actuels de suivi des condamnés en milieu ouvert :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en complément d'un suivi qui, actuellement, est centré sur les aspects sociaux et psychologiques du condamné, développer le suivi proprement criminologique permettant notamment l'évaluation continue de sa dangerosité et du risque de récidive ; - renforcer l'implication des collectivités territoriales dans la préparation à la sortie, de façon à multiplier les opportunités d'aménagement de peines ; - mettre en place avec les dispositifs de santé, des collaborations permettant d'assurer un suivi commun dans le cadre des obligations de soins.
8	<p>Favoriser les politiques judiciaires d'exécution des peines par aménagement après évaluation de la dangerosité du condamné.</p>

9	<p>Définir des critères permettant une meilleure appréhension de la dangerosité et de sa prise en charge sous suivi par une évaluation à la fois quantitative (échelles) et qualitative (expertise) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mettre en place des échelles de dangerosité (échelles actuarielles), en commençant par les plus simples, - favoriser une évolution plus psychocriminologique de l'expertise psychiatrique ou psychologique.
10	<p>Définir des traitements adaptés à chaque type de population, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les malades mentaux : <ul style="list-style-type: none"> - pour ceux dont le discernement a été considéré comme aboli, et qui ont été hospitalisés en milieu psychiatrique : création d'une obligation de suivi après la sortie de l'hôpital, ou au moins développement de la possibilité d'un congé d'essai à durée déterminée ; - pour ceux qui ont été jugés responsables et emprisonnés : mise en place d'unités hospitalières spécialement aménagées pour de longs séjours ; - les délinquants sexuels : <ul style="list-style-type: none"> - proposer une évaluation à la fois quantitative (par échelles) et qualitative (par expertise) avant la sortie de prison, avec la création, dans la liste des experts agréés, d'une rubrique de psychiatres ou de psychologues psychocriminologues ayant obtenu un diplôme universitaire de psychiatrie légale ou de psychologie légale ; - proposer un suivi de groupe à durée déterminée pour tous les délinquants sexuels qui le demandent en milieu carcéral ; - créer une unité psycho-criminologique mobile ; - accompagner le suivi lors de la sortie de prison, en permettant à des services de psychiatrie qui le souhaitent de recevoir, après expérimentation, une compétence spécifique de psychiatrie et de psychologie légales ou une qualification d'unité médico-judiciaire psychiatrique ; - sujets condamnés à de longues peines, ou hors norme : <ul style="list-style-type: none"> - affecter un pôle psycho-criminologique au Centre national d'orientation ; - ou création de centres régionaux d'observation ; - ou création d'unités spécialisées psycho-criminologiques mobiles ; - ou création de pôles psycho-criminologiques affectés à certaines prisons où sont détenus les condamnés à de longues peines ou ceux qui souffrent de troubles psycho-criminologiques patents. - les adolescents : développer les programmes à caractère éducatif, comprenant des groupes de paroles ciblés sur la problématique spécifique (violence physique ou sexuelle, vols) associant l'éducatif, le psychologique et le social : <ul style="list-style-type: none"> - en ambulatoire, compatibles avec le maintien au domicile familial ; - en foyer ouvert, assortis d'un éloignement temporaire du milieu familial ; - en centre éducatif renforcé ou en établissement pénitentiaire pour mineurs. - les auteurs de violences familiales et conjugales : <ul style="list-style-type: none"> - évaluer la dangerosité, dans le cadre d'expertise sur réquisition judiciaire ; - développer des consultations spécialisées comprenant des programmes de groupe à durée déterminée.
11	<p>Développer les modes de traitement extra-pénaux (administratifs, disciplinaires, sociaux...) de la récidive, notamment en attribuant aux parquets, plutôt qu'aux autorités administratives, compétence pour prononcer, sous le contrôle a posteriori du juge, et contre des personnes en état de réitération, des interdictions spécifiques et limitées (interdiction de fréquenter certains lieux ou certaines personnes, interdictions de pratiquer certaines activités ou loisirs).</p>

12	<p>En général pour les SPI^F</p> <ul style="list-style-type: none"> • poursuivre les recrutements de Conseiller d'Insertion et de Probation (CIP) • diversifier les personnels intervenant dans les SPI^F <ul style="list-style-type: none"> • par le recrutement de personnels susceptibles de prendre en charge, sous le contrôle des CIP, les tâches de seul contrôle; • par le recrutement de spécialistes formés à la criminologie clinique ; • améliorer la formation des CIP dans le domaine de la criminologie clinique.
13	Faire exécuter les courtes peines (moins d'un an) ailleurs qu'en maison d'arrêt.
14	Améliorer ou rendre effectif le suivi des majeurs prévenus en détention. Préparer et accompagner leur sortie en cours de prévention ou lors de leur jugement.
15	<p>Renforcer l'efficacité de la peine de suivi socio-judiciaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - faciliter le recrutement des médecins coordonnateurs - supprimer le numerus clausus qui limite à quinze le nombre de condamnés que peut suivre annuellement le médecin coordonnateur - permettre au médecin coordonnateur d'intervenir dès que possible pendant l'incarcération - insérer le médecin coordonnateur dans un ensemble pluri-disciplinaire

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

NUMERO	ANNEXE	PAGE
1	Lettre de mission	94
2	Liste des membres de la Commission	96
3	Liste des personnes rencontrées et des visites effectuées	97
4	Statistiques sur la réclusion criminelle	98
5	Fiche sur le F.I.J.A.I.S.	103
6	Fiche sur le Suivi socio-judiciaire	105
7	Documentation	108
8	Signification des abréviations	110

LETTRE DE MISSION

*Le Gardo des Sceaux
Ministère de la Justice*

Paris, le

11 OCT, 2005

Monsieur le Professeur,

La récidive des infractions pénales est l'une de mes préoccupations majeures. J'ai donc décidé de mettre en place une *Commission d'analyse et de suivi de la récidive* pour pouvoir lutter efficacement contre ce phénomène mal connu et en évaluer l'ampleur.

La Commission, structure pluridisciplinaire permanente, devra apporter les éléments de connaissance indispensables en la matière.

Vous avez bien voulu accepter la présidence de cette Commission et je vous en remercie.

La Commission sera composée d'un chef de juridiction, d'un avocat, d'un médecin-psychiatre, d'un sociologue, d'un directeur d'établissement pénitentiaire, d'un Commissaire de la Police Nationale et d'un officier de la Gendarmerie Nationale, qui seront désignés très prochainement.

Elle s'attachera à déterminer les outils fiables pour mesurer la récidive, à analyser son évolution et à formuler des recommandations pour la combattre. A cette fin, la Commission réunira les données juridiques, statistiques et pénitentiaires utiles à sa mission, procédera aux auditions ou visites nécessaires et recueillera les avis des experts reconnus.

Elle élaborera, sous votre responsabilité, un rapport annuel qui devra m'être remis dans le deuxième trimestre de chaque année et qui sera l'objet d'une publication officielle. Cependant, compte tenu de l'urgence, je souhaite qu'un premier rapport d'étape me soit remis le quinze janvier 2006.

En outre, elle pourra, à ma demande, émettre un avis sur tout sujet concernant la problématique de la récidive.

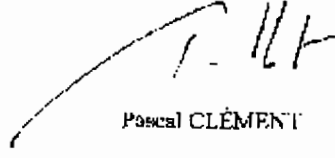
Monsieur Jacques Henri ROBERT,
Professeur

Université Panthéon Assas Paris II
12, place du Panthéon
75231 PARIS CEDEX 05

Dans l'exécution de votre mission, vous pourrez vous appuyer sur l'expertise et les moyens du Secrétariat Général, des directions et des services du ministère, notamment de la direction des Affaires Criminelles et des Grâces, de la direction de l'Administration Pénitentiaire, de la direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, de la direction de l'Administration Générale et de l'Équipement et du service des Affaires Européennes et Internationales.

Je vous prie de croire, Monsieur le Professeur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Clément



Pascal CLÉMENT

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Président de la Commission :

Jacques Henri ROBERT Professeur, Directeur de l'Institut de Criminologie de Paris II

Membres de la Commission :

Jean-Pierre BAILLY Chef du bureau des politiques sociales et d'insertion, Sous direction des personnes placées sous main de justice, Direction de l'Administration Pénitentiaire,
Ancien directeur du SPIP des Yvelines

Roland COUTANCEAU Médecin Psychiatre

Yves JACOB Président de Chambre à la Cour d'Appel de Paris, Président de Cour d'Assises

Michaël JANAS Juge de l'Application des Peines au Tribunal de Grande Instance de Draguignan, Président de l'Association Nationale des Juges de l'application des peines

Vincent LESCLOUS Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Valenciennes

Stéphane MAITRE Avocat au Barreau de Paris

Martin PARKOUDA Directeur du Centre Pénitentiaire de Moulins-Yzeure.

Sebastian ROCHÉ Directeur de recherches au CNRS de Grenoble

François THIERRY Commissaire Principal à la Direction Centrale de Police Judiciaire (SIAT),
Ancien chef de la section opérationnelle OCTRIS

CALENDRIER DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

DATES	AUDITIONS
5 décembre 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Installation de la Commission
6 février 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Réunion de travail : Intervention de chacun des membres
10 avril 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Mme le Professeur Marie-Elisabeth CARTIER, Professeur émérite • Mme Sylvie MOISSON, sous-directrice à la DACG, chargée du casier judiciaire national et du FIJAIS, Ministère de la Justice • Mme Annie KENSEY, chargée d'études à la Direction de l'Administration pénitentiaire, Ministère de la Justice
19 juin 2006	<ul style="list-style-type: none"> • M. Michel DUVETTE, Directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Ministère de la Justice • Maître Léon FORSTER, avocat pénaliste • M. Hugues BERBAIN, Adjoint du Directeur de l'Administration Pénitentiaire, Ministère de la Justice • M. Georges FENECH, député et magistrat
3 juillet 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Docteur Bernard CORDIER, psychiatre Hôpital Foch Paris • M. Philippe GOUJON, Sénateur Paris Xve • M. Jean-Marie HUET, Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces, Ministère de la Justice • M. Baudouin SEYS, Sous-Directeur des Statistiques à la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement, Ministère de la Justice • M. Jean-Luc WARSMANN, député
18 septembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Visite du Centre National d'Orientation de Fresnes • Visite du Service Médical P R de Fresnes
2 octobre 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Docteur Bernard BASSET, Direction Générale de la Santé, Ministère de la Santé et des Solidarités • Mme Marielle THUAU, chef du Service d'Accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville, Ministère de la Justice • M. Bernard de la GATINAIS, Directeur des Services Judiciaires, Ministère de la Justice • M. Eric FOUARD et M. Bertrand DIET, chargés de mission « Cassiopée » à la Direction des Services Judiciaires, Ministère de la Justice
6 novembre 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Pierre Victor TOURNIER, directeur de recherche au CNRS
16 février 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Monsieur Alain BAUER, Président de l'Observatoire de la Délinquance

Réclusions criminelles prononcées entre 2000 et 2005

Années	R.C. à perpétuité		R.C. 20 ans et plus	
	majeurs	Mineurs	majeurs	Mineurs
2000	31	1	226	6
2001	37	0	231	7
2002	31	0	223	1
2003	29	0	187	1
2004	22	0	151	0
2005	11	0	174	1
Total	161	1	1.192	16
Total tous âges	162		1.208	
Total général	1.370			

Détention au 1^{er} janvier 2006

36,1 % des détenus l'étaient pour une peine de 5 ans et plus, se répartissant comme suit :

- 14 % pour une peine de 5 à moins de 10 ans
- 17 % pour une peine de 10 à moins de 20 ans
- 3,8 % pour une peine de 20 à moins de 30 ans
- 1,3 % pour une peine à perpétuité (523)

Détention au 1^{er} octobre 2006

Condammations	Nombre
R.C. perpétuité	557
R.C. supérieure à 20 ans	1.517
Total	2.074
Temps moyen de détention après une condamnation à une RC à perpétuité : 19,5 années	

Les condamnés de 2004 en état de récidive

Tiaray Razafindranovona

PARMI les 357 440 personnes condamnées en 2004 pour délit, 111 156 avaient déjà été condamnées au moins une fois depuis l'année 2000, ce qui situe le taux de recondamnation à 31%. Cette approche est plus large que celle de la définition légale de la récidive qui ne prend en compte que les personnes condamnées successivement pour deux délits de même nature. Selon une définition statistique qui s'en rapproche, le taux de récidive est de 14,5%.

Le taux de récidive ainsi défini diffère selon la nature de la délinquance considérée : il est plus élevé pour les vols (29 %), la conduite en état alcoolique (16 %). Il est en revanche plus faible en matière de violences volontaires (10 %) ou de destructions (7 %).

Les sanctions prononcées à l'encontre des condamnés récidivistes sont nettement plus lourdes que celles que subissent les condamnés sans antécédent. Ainsi l'emprisonnement ferme est prononcé pour 57 % des délinquants récidivistes tandis que cette peine ne s'applique qu'à 11% des autres.

En 2004, 91 condamnés pour crime avaient déjà fait l'objet d'une condamnation criminelle au cours des 21 dernières années, ce qui aboutit à un taux de récidive de 3%. Ce taux varie selon le type de crime : de 9,5 % pour les vols aggravés à 1,3 % pour les viols.

EN 2004, parmi les 357 440 condamnés pour délit, 111 156 avaient déjà été condamnés au moins une fois entre 2000 et 2004, à une date antérieure aux faits sanctionnés en 2004, ce qui situe le taux de recondamnation à 31,1% - encadré 1 -. Ce taux varie légèrement selon les cohortes étudiées : il était d'environ 29% pour

les condamnés de 1997 et 1998, il tourne autour de 31% à partir de ceux de 2000 (l'année 2002 présente un taux un peu plus élevé du fait du déficit de condamnations dû à l'amnistie) - tableau 1-.

Si pour se rapprocher de la définition légale de la récidive - encadré 2 -, on

ne retient que les personnes condamnées successivement pour deux délits de même nature, on obtient un taux de récidive à l'identique de 14,5%. Ce taux était légèrement plus élevé les années antérieures (15,2% en 2003, 15% en 2000).

Le taux de récidive varie selon le type d'infraction

LE taux de recondamnation diffère selon la nature du délit sanctionné en 2004, il est ainsi plus élevé dans les contentieux relatifs aux biens (39,9%), pour outrages (43,1%) ou port d'arme (41,4%). Il est en revanche plus faible en matière de conduite en état alcoolique (25,5%), d'escroqueries (24,2%), de police des étrangers (24,0%) ou d'atteintes aux mœurs (13,5%). Les différences entre ces taux s'expliquent soit par la peine prononcée antérieurement (emprisonnement ferme pour les

Tableau 1. La récidive des condamnés pour délit

Année de condamnation	Nombre de condamnés	Dont avec antécédent sur cinq ans	Taux de recondamnés (%)	Taux de récidive (%)
2000.....	382 218	117 429	30,7	15,0
2001.....	355 820	112 102	31,5	15,4
2002*.....	328 646	106 255	32,3	15,5
2003.....	372 437	117 708	31,6	15,2
2004**.....	357 440	111 156	31,1	14,5

* année marquée par un déficit de condamnations dû à l'amnistie
 ** données provisoires représentant environ 90% de l'ensemble

Source : exploitation statistique du casier judiciaire - SDSSED -

* Statisticien à la sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation

atteintes aux mœurs par exemple) soit par le caractère répétitif de certains types de délinquance - **tableau 2** -

La fréquence de la recondamnation n'est pas liée au volume du contentieux : ainsi les condamnés pour vol-recel et pour conduite en état alcoolique (C.E.A) qui sont deux contentieux de masse ont des taux d'antécédents très différents, 25,5% pour la C.E.A et 39,9% pour le vol-recel. De la même façon des contentieux peu volumineux comme le port d'arme ou le travail illégal présentent également des taux très différents, respectivement 41,4% et 9,9%.

C'est donc plutôt dans le comportement du condamné et son ancrage dans la délinquance que doivent être recherchées les explications à un taux élevé de récidive.

Si l'on considère la récidive à l'identique, le taux observé chez les condamnés pour vol-recel est deux fois plus élevé que le taux moyen de 14,5% ; il est en revanche plus faible chez les condamnés pour destruction (7,1%), escroquerie (4,7%) ou port d'arme (3,5%).

Ces écarts s'expliquent par le fait que la reproduction d'infractions de même nature au fil des récidives caractérise certains domaines de la délinquance plus que d'autres. En effet si la moitié des personnes avec antécédent avaient commis précédemment une infraction de même nature il n'en est pas de même pour toutes les infractions.

Cette récidive à l'identique est patente en matière de vol-recel : les trois quarts des condamnés pour vol-recel avec antécédent avaient déjà été condamnés pour ce type d'infraction. C'est aussi le cas pour les deux tiers des recondamnés pour conduite en état alcoolique.

Dans les autres domaines d'infractions, la succession de condamnations traduit une moindre "spécialisation" : un recondamné sur trois en matière de stupéfiants, de violences volontaires ou d'abandon de famille est un récidiviste, un sur cinq pour destruction, dégradation ou escroquerie - **tableau 3** -.

Les récidivistes sont condamnés à des peines plus lourdes

LES sanctions prononcées à l'encontre des condamnés récidivistes sont nettement plus lourdes que celles que subissent les condamnés pour la

première fois. Ainsi l'emprisonnement ferme est appliqué à 57% des récidivistes tandis que cette peine ne s'applique qu'à 11% des non récidivistes. A l'inverse l'emprisonnement avec sursis total simple est près de trois fois moins fréquent s'il y a récidive que dans le cas contraire. Ce décalage traduit l'influence du passé pénal du prévenu sur la sanction prononcée par les juges : le primo délinquant est moins lourdement sanctionné que le récidiviste - **graphique** -.

En 2004, parmi les 70 235 condamnés à une peine d'emprisonnement ferme ou mixte, 62,6% avaient un antécédent judiciaire sur la période 2000-2004. Ce taux de condamnés avec antécédent, deux fois plus élevé que le taux moyen, s'explique par les caractéristiques mêmes des condamnés à l'emprisonnement. Avant d'avoir recours à l'incarcération, les juges épuisent souvent toute la palette des sanctions prévues par la loi. L'emprisonnement s'applique alors soit à des infractions particulières

Tableau 2. Taux de récidivistes par nature de délit chez les condamnés de 2004

Type d'infraction sanctionnée en 2004	Nombre de condamnés en 2004	dont avec antécédent 2000-2004		dont récidivistes 2000-2004	
		Nombre	Taux d'antécédent (%)	Nombre	Taux de récidive (%)
Tous types de délits.....	357 440	111 156	31,1	52 005	14,5
Vol-recel.....	72 474	28 896	39,9	21 179	29,2
Conduite en état alcoolique.....	92 653	23 618	25,5	14 919	16,1
Autres délits routiers.....	42 606	15 608	36,6	4 061	9,5
Violences volontaires.....	34 727	11 086	31,9	3 540	10,2
Outrages.....	17 413	7 511	43,1	1 851	10,6
Stupéfiants.....	23 550	7 969	33,8	2 645	11,2
Destructions dégradations.....	12 103	4 146	34,3	854	7,1
Escroquerie.....	9 755	2 361	24,2	462	4,7
Port d'arme.....	3 468	1 435	41,4	120	3,5
Police des étrangers.....	4 584	1 099	24,0	599	13,1
Mœurs.....	8 451	1 137	13,5	477	5,6
Abandon de famille.....	4 678	602	12,9	205	4,4
Travail illégal.....	4 529	448	9,9	163	3,6
Autres délits.....	26 449	5 240	19,8	930	-

Lecture : sur 357 440 condamnés, 111 156 (31,1%) avaient un antécédent pénal, dont 52 005 pour un délit identique

Source : Casier Judiciaire national - SDESD - ministère de la Justice

Tableau 3. Les situations de récidive chez les condamnés de 2004 avec antécédent (période 2000-2004)

Nature d'infraction sanctionnée en 2004	Nombre de condamnés avec antécédent	dont récidivistes	
		Nombre	% parmi les recondamnés
Tous types de délits.....	111 156	52 005	46,8
Vol-recel.....	28 896	21 179	73,3
Conduite en état alcoolique.....	23 618	14 919	63,2
Autres délits routiers.....	15 608	4 061	26,0
Violences volontaires.....	11 086	3 540	31,9
Autres atteintes à la personne.....	28 43	360	12,7
Outrages.....	7 511	1 851	24,6
Stupéfiants.....	7 969	2 645	33,2
Destructions dégradations.....	4 146	854	20,6
Escroqueries.....	2 361	462	19,6
Port d'arme.....	1 435	120	8,4
Police des étrangers.....	1 099	599	54,5
Mœurs.....	1 137	477	42,0
Abandon de famille.....	602	205	34,1
Travail illégal.....	448	163	36,4
Autres délits.....	2 397	570	23,8

Source : exploitation statistique du Casier Judiciaire - SDESD - Ministère de la Justice

rement graves, soit à des personnes ayant un passé pénal déjà lourd.

À l'inverse, plus le taux d'antécédent est faible, plus la peine prononcée est légère ou peu contraignante. Ainsi, 46% des condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve ou TIG ont des antécédents ; ils sont 36,8% des condamnés à une peine de substitution (principalement des jours-amendes et des TIG), et seulement 19% des condamnés à une amende, 14,4% des condamnés à un emprisonnement avec sursis total simple et 11,7% des condamnés à une mesure éducative - **tableau 4** -.

Parmi les condamnés de 2004 à la prison ferme avec antécédent (44 000) certains (16 000 soit 36,3%) avaient déjà été sanctionnés par une peine d'emprisonnement ferme. Une telle similitude de peines entre la première et la seconde condamnation se rencontre rarement pour les peines d'emprisonnement avec sursis total ou pour les peines d'amende, sanctions de faible gravité qui lors de la condamnation évoluent vers des peines plus lourdes. Ce n'est pas le cas des mesures éducatives qui sont parfois prononcées à plusieurs reprises à l'encontre de mineurs réitérants.

Avec un recul de 21 ans, 3% des criminels condamnés en 2004 avaient déjà un antécédent criminel

Si un délai de cinq ans est approprié pour étudier la récidive en matière délictuelle, il n'en est pas de même pour la récidive en matière criminelle. La recherche d'antécédents pour ce type d'infraction va donc porter sur 21 années de 1984 à 2004¹ afin de prendre en compte d'une part la durée de l'emprisonnement qui suit la première condamnation, d'autre part la durée de procédure d'instruction pour l'affaire conduisant à la condamnation de 2004.

Sur les 3 001 criminels sanctionnés en 2004, 91 avaient au moins un antécédent criminel sur cette période. Le taux de récidive criminelle s'établit à 3%. Par type de crime ce taux varie de 9,5% pour les vols aggravés à 2,2%

Graphique. Nature des peines prononcées selon l'existence d'une récidive

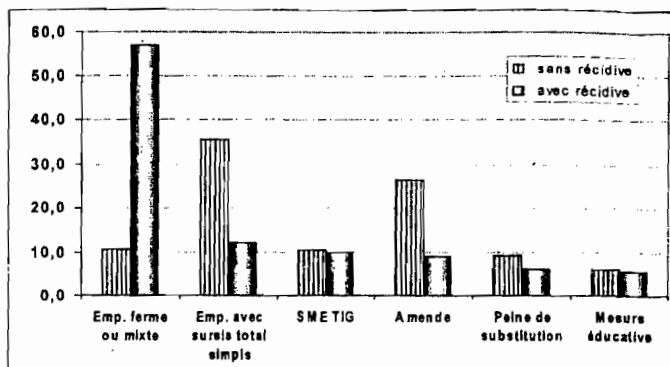


Tableau 4. Taux d'antécédents chez les condamnés de 2004 selon le type de peine

Nature de la peine prononcée en 2004	Nombre de condamnés en 2004	dont condamnés avec antécédent		dont recondamnés 2 fois à la même peine	
		Nombre	%	Nombre	%
Toutes natures de peines.....	357 440	111 156	31,1	28 047	25,2
Emprisonnement ferme ou mixte	70 235	43 954	62,6	15 963	36,3
Emp. avec S ME ou TIG	62 798	30 725	48,9	3 635	11,8
Emprisonnement ferme	49 890	34 224	68,6	15 213	44,5
Emp. avec sursis partiel.....	20 345	9 730	47,8	750	7,7
simple	5 132	865	16,9	19	2,2
probatoire.....	15 213	8 865	58,3	731	8,2
Emprisonnement sursis total.....	149 651	36 516	24,4	6 303	17,3
simple	102 066	14 656	14,4	3 399	23,2
probatoire.....	40 317	17 870	44,3	2 740	15,3
TIG.....	7 268	3 990	54,9	164	4,1
Amende.....	80 549	15 128	18,8	2 475	16,4
Peine de substitution.....	35 267	12 962	36,8	1 721	13,3
Mesure éducative	16 488	1 929	11,7	1 557	80,7
Dispense de peine.....	5 250	667	12,7	28	4,2

Source : exploitation statistique du Casier Judiciaire - SDESD - Ministère de la Justice

pour les homicides volontaires et à 1,3% pour les vols.

En matière criminelle les trois quarts des récidives portent sur le même type d'infraction du fait de l'éventail réduit des catégories de crimes. Des différences de comportement apparaissent toutefois : l'identité de crime est plus fréquente pour les récidivistes de viol ou de vol criminel (environ 9 sur 10) que pour les récidivistes condamnés pour homicide volontaire où seulement deux récidivistes sur dix ont été condamnés successivement deux fois pour ce même crime.

Pour comparer le taux de récidive de plusieurs cohortes de condamnés crimi-

nels il faut se référer à une période d'observation identique. Ainsi avec un recul constant de 17 années, le taux de récidive des condamnés criminels de 2004 s'établit à 2,8% soit un niveau un peu plus faible qu'avec le recul de 21 années. Selon les années ce taux varie entre 4,4% en 2001 et 2,4% en 2003, avec un nombre de condamnés récidivistes allant de 136 à 74 - **tableau 5** -.

Tableau 5. Taux de récidivistes chez les condamnés pour crime (sur 17 ans)

	Nombre de condamnés	Dont récidivistes	
		Nombre	%
2000	3 021	117	3,9
2001	3 083	136	4,4
2002	3 034	96	3,2
2003	3 117	74	2,4
2004	3 001	84	2,8

Source : exploitation statistique du Casier Judiciaire SDESD - Ministère de la Justice

1. L'extraction statistique du Casier judiciaire à partir de laquelle est réalisée cette étude est disponible depuis 1984

Encadré 1. Sources et méthodes

La présente étude est destinée à appréhender la récidive par une évaluation purement quantitative du phénomène. La méthodologie s'appuie sur des définitions de la condamnation avec antécédent et de la récidive déjà utilisées dans les études antérieures et repose sur l'existence pour un individu condamné d'une précédente condamnation. La condamnation sera dite avec antécédent lorsqu'on ne tient pas compte de la nature des infractions sanctionnées et sera qualifiée de récidive lorsque les deux condamnations ont été prononcées pour le même type d'infraction. Cette approche est réalisée grâce à l'exploitation statistique du Casier judi-

ciaire permettant de repérer les personnes concernées. L'intérêt particulier de ce travail tient surtout à l'ampleur du champ couvert par l'observation, qui concerne non pas quelques centaines de personnes mais bien tous les condamnés d'une période donnée, quelle que soit leur peine.

Le taux de recondamnation ou de récidive peut s'appréhender de deux façons :

Une approche prospective qui est une observation du devenir judiciaire des condamnés après une première condamnation, ce qui oblige à se référer à une cohorte de condamnés déjà ancienne (2000);

Une approche rétrospective qui est une observation du passé pénal des condamnés. Cette dernière méthode présente l'avantage de produire des résultats sur des cohortes de condamnés récentes (2004). C'est cette approche qui a été privilégiée dans l'étude, néanmoins des travaux plus importants ont permis de confronter les résultats obtenus selon les deux approches et de constater leur parfaite cohérence.

Dans cette méthode, quel que soit le nombre d'antécédents d'un condamné, seul le plus récent sera pris en compte pour déterminer le taux de récidive. □

Encadré 2. Définitions de la récidive

■ Définition légale

Récidive spéciale et temporaire : Le premier terme de la récidive doit être un délit, et le deuxième terme le même délit, ou un délit assimilé par la loi, commis dans le délai de cinq ans suivant l'expiration ou la prescription de la précédente peine (Art. 132-10 du CP).

Récidive générale et perpétuelle : Le premier terme de la récidive doit être un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement, et le deuxième terme doit être un crime (Art. 132-8 du CP)

Récidive générale et temporaire : le premier terme de la récidive doit être un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement et le deuxième terme peut être :

- soit un délit puni de dix ans d'emprisonnement et commis dans les dix ans suivant l'expiration ou la prescription de la peine

- soit un délit puni d'une peine inférieure à dix ans et commis dans les cinq ans suivant l'expiration ou la prescription de la peine

Dans tous les cas, la récidive fait encourir le double des peines prévues (ou la perpétuité pour un crime puni de vingt ou trente ans de réclusion).

■ Définition utilisée dans l'étude

Dans la présente étude, un condamné est considéré comme récidiviste ou avec antécédent uniquement si la condamnation de 2004 (condamnation de référence) sanctionne une infraction commise après à une précédente condamnation -schéma ci dessous.

Cette dimension chronologique entre la précédente condamnation et la date des faits à l'origine de la condamnation de 2004 est l'essence même de la récidive. Sans la prise en compte de cet enchaînement, la multiplication des condamnations pour un même individu ne traduirait que le constat de plusieurs passages à l'acte sans permettre d'évaluer l'impact de la sanction pénale.

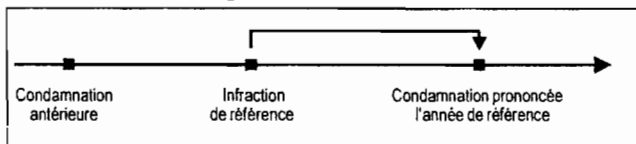
Cette définition permet de se rapprocher de la définition légale sur plusieurs points :

□ pour les personnes condamnées plusieurs fois, elle repose sur une chronologie entre la condamnation précédente et les faits sanctionnés en 2004;

□ elle prend en compte une durée d'observation de cinq ans entre les deux condamnations tout en sachant que légalement ce délai ne court qu'à compter de la date d'expiration de la peine;

□ la notion de délit similaire a été retenue pour se rapprocher davantage de la définition légale et pour caractériser la récidive tout en conservant une approche plus large de condamnation avec antécédent. □

Schéma 1. Une situation de récidive [période de l'étude : 2000 - 2004]



Directeur de la publication : Baudouin Seys,
Rédactrice en chef : Sonia Lumbroso
Maquette : Denis Toussaint

Le numéro : 2 Euros, l'abonnement (11 numéros) : 20 Euros
Chèque à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice"
ISSN 1252 - 7114 © Justice 2006

Direction de l'Administration générale et de l'Équipement
13, place Vendôme - 75042 Paris CEDEX 01
<http://www.justice.gouv.fr/publicat/infostat.htm>

INFOSTAT JUSTICE 88.

Les condamnés de 2004 en état de récidive

LE F.I.J.A.I.S.

Les infractions visées à l'article 706-47 du Code de procédure pénale auquel renvoie expressément l'article 706-53-1 du même Code sont indiquées dans le tableau ci-dessous.

CRIMES

Loi du 9 mars 2004

- le meurtre ou l'assassinat de mineur précédé ou accompagné de viol, d'actes de torture et de barbarie (art. 221-4 C.P.)
- le viol (222-23 C.P.)
- le viol aggravé (222-24 CP)
- le viol ayant entraîné la mort (222-25 CP)
- le viol accompagné d'actes de torture et de barbarie (222-26 CP)

Loi du 12 décembre 2005

- le meurtre ou l'assassinat commis avec actes de tortures et de barbarie (221-2 C.P.)
- la torture ou l'acte de barbarie (222-1 C.P.)
- le meurtre ou l'assassinat commis en état de récidive légale (221-1 C.P.)

DÉLITS

Loi du 9 mars 2004

- les agressions sexuelles autres que le viol commises ou tentées (222-27 C.P.) ;
- les agressions sexuelles aggravées commise ou tentées (art. 222-28, 222-29, 222-29 C.P.) ;
- le recours à la prostitution d'un mineur ou d'une personne vulnérable (225-12-1 C.P.) ;
- la corruption de mineur commise ou tentée (227-22 C.P.) ;
- la corruption de mineur aggravée ou en bande organisée commise ou tentée (227-22 C.P.) ;
- l'atteinte sexuelle sur mineur de 15 ans par un majeur (227-25 C.P.) ;
- l'atteinte sexuelle aggravée sur mineur de 15 ans (227-26 C.P.) ;
- l'atteinte sexuelle sur mineur de + de 15 ans par personne ayant autorité (227-27 C.P.) ;
- la fixation, l'enregistrement et la transmission en vue de leur diffusion d'images de mineurs à caractère pornographique, la détention, l'importation ou l'exportation de telles images, la diffusion des mêmes images par un réseau de télécommunications commise ou tentée (227-23 C.P.), le cas échéant en bande organisée ;
- le transport la fabrication et la diffusion de messages à caractère violent ou pornographique susceptibles d'être perçus par un mineur (227-24 C.P.).

Loi du 4 avril 2006

- le proxénétisme sur mineur art. 225-7 1° et 227-7-1 C.P. (inscription obligatoire) ;
- le recours à la prostitution de mineur art. 225-12-1 (inscription facultative) et 225-12-2 (inscription obligatoire) C.P.

Cette liste est limitative. En est notamment exclu le recel des infractions visées.

Les condamnations susceptibles d'entraîner inscription au FIJAIS sont les condamnations prononcées par une juridiction française, quelle que soit la sanction, mais aussi celles de même nature prononcées par une autorité judiciaire étrangère qui ont été portées à la connaissance des autorités judiciaires françaises ou exécutées en France.

Ce sont ces condamnations ainsi que les relaxes lorsqu'elles sont motivées par l'irresponsabilité pour trouble mental qui entraînent inscription au fichier des auteurs ou complices des infractions consommées ou tentées.

Le critère général, défini hors récidive, est le suivant:

- peine encourue supérieure à 5 ans : inscription obligatoire qui s'effectue de plein droit ;
- peine encourue inférieure ou égale à 5 ans : inscription facultative sur décision expresse du tribunal ;
- peine criminelle ou égale ou supérieure à 10 ans: inscription obligatoire et suivi renforcé.

Le FIJAIS concerne tous les auteurs et complices d'infractions commises ou tentées, majeurs ou mineurs. Toutefois, s'agissant des mineurs, la décision du Conseil Constitutionnel a précisé (considérants 92 à 95) que les seuils d'inscription au Fijais s'entendent de la peine réellement encourue après application de l'excuse de minorité. Il a aussi rappelé que les mineurs de 13 ans, impunissables, ne peuvent se voir inscrits dans le FIJAIS.

L'assujetti doit justifier de son domicile et informer de ses changements d'adresse.

Toute personne condamnée définitivement pour l'un des crimes ou délits visés à l'article 706-47 CPP passible de 10 ans au moins d'emprisonnement doit se présenter tous les 6 mois et justifier de son domicile auprès des autorités.

La présentation initiale a lieu dans les 15 jours de la notification de la décision d'inscription au FIJAIS, sauf exceptions prévues par l'article R 53-8-15 CPP). Ensuite la présentation a lieu dans les 15 premiers jours de la date anniversaire et dans les 15 premiers jours du sixième mois suivant.

Dans les autres cas les personnes inscrites doivent justifier de leur domicile en adressant une fois par an les documents en original suivants :

- quittance ou facture datant de moins de 3 mois ;
- attestation, le cas échéant, d'un tiers hébergeur, y compris un responsable d'établissement d'hospitalisation ;

En cas de manquement, si le nouveau domicile de la personne ne peut être découvert, il appartient au parquet de la faire inscrire au Fichier des Personnes Recherchées.

Le manquement délibéré à ces obligations constitue un délit puni de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (706-53-5 CPP).

Les mentions du FIJAIS peuvent faire l'objet de rectification et d'effacement.

LE SUIVI SOCIO - JUDICIAIRE

LES MODALITES DE SON PRONONCE

DURÉE

Infraction concernée par la Condamnation	Durée maximum du suivi socio-judiciaire	
	Pour les faits commis entre le 20 juin 1998 et le 10 mars 2004	Pour les faits commis après le 11 mars 2004
En cas de condamnation pour Délit	10 ans	10 ans , sauf si la juridiction de jugement décide de la porter à 20 ans par décision spécialement motivée
En cas de condamnation pour Crime	20 ans	20 ans Lorsqu'il s'agit d'un crime puni de trente ans de réclusion criminelle
Lorsqu'il s'agit d'un crime puni de 30 ans de réclusion criminelle		30 ans Lorsqu'il s'agit d'un crime puni de la réclusion criminelle à perpétuité
Lorsqu'il s'agit d'un crime puni de la réclusion criminelle à perpétuité		Sans limitation de durée , (le tribunal de l'application des peines peut mettre fin à la mesure à l'issue d'un délai de 30 ans)

DURÉE DE L'EMPRISONNEMENT ENCOURU

Infraction concernée par la Condamnation	Durée maximale de l'emprisonnement encouru par le Condamné en cas d'inobservation des obligations	
	Pour les faits commis entre le 20 juin 1998 et le 10 mars 2004	Pour les faits commis après le 11 mars 2004
DELIT	2 ans	3 ans
CRIME	5 ans	7 ans

LES OBLIGATIONS ENCOURUES

Le SSJ constitue la peine restrictive de liberté qui comprend **le plus vaste corpus d'obligations**.

Aux mesures de surveillance « de droit commun » prévues à l'article 132-44 du code pénal et aux 17 obligations particulières prévues par l'article 132-45 du Code Pénal, s'ajoutent en effet des obligations spécifiques, propres au SSJ.

- Le condamné à une peine de SSJ peut se voir ainsi imposer **les trois obligations prévues à l'article 131-36-2 du code pénal** :

1° S'abstenir de paraître en tout lieu ou toute catégorie de lieux spécialement désigné, et notamment les lieux accueillant habituellement des mineurs ;

2° S'abstenir de fréquenter ou d'entrer en relation avec certaines personnes ou certaines catégories de personnes, et notamment des mineurs, à l'exception, le cas échéant, de ceux désignés par la juridiction ;

3° Ne pas exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs.

- Il peut surtout se voir imposer **une injonction de soins** s'il est établi après une expertise médicale que la personne est susceptible de faire l'objet d'un traitement. En ce cas le juge de l'application des peines doit alors désigner un médecin coordonnateur sur une liste départementale de psychiatres ou de médecins ayant suivi une formation appropriée, établie par M. procureur de la république.

Ce coordonnateur assume une triple fonction :

- ✓ Il invite le condamné à choisir son médecin traitant ;
- ✓ Il conseille le médecin traitant à la demande de celui-ci
- ✓ Il transmet au juge de l'application des peines ou à l'agent de probation les éléments nécessaires au contrôle de l'injonction de soins.

Ce dispositif est intéressant en ce qu'il permet une articulation entre la justice (le juge de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation) et la santé (médecins coordonnateurs et médecins ou psychologues –Loi du 12 décembre 2005-traitants).

Le médecin coordonnateur informe en effet le juge de l'application des peines du contenu exact du suivi engagé. Le contenu et la qualité de ce suivi sont ainsi plus lisibles et sans aucun doute plus efficaces.

Il convient de noter que le législateur a largement étendu le prononcé de cette injonction de soins qui peut désormais être prononcée par le juges de l'application des peines à l'occasion de l'octroi d'une libération conditionnelle (loi du 12 décembre 2005, article 733-1 nouveau du code de procédure pénale). Le législateur a également expressément prévu que le médecin traitant pourrait dorénavant prescrire au condamné, avec l'accord de celui-ci, « *des médicaments dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la santé et qui entraîne une diminution de la libido, même si l'autorisation de mise sur le marché concernant n'a pas été délivrée pour cette indication* » (article L. 3711-3 du code de la santé publique).

- Le condamné à un suivi socio-judiciaire peut également se voir imposer depuis la loi du 12 décembre 2005 **un placement sous surveillance électronique mobile**. Ce nouveau dispositif de surveillance par satellite est actuellement en cours d'expérimentation dans le cadre exclusif de la libération conditionnelle.

À terme il pourra toutefois être prononcé dans le cadre du SSJ soit par la juridiction de jugement, soit directement par le juge de l'application des peines. Si cette obligation a été décidée par la juridiction de jugement le juge de l'application des peines devra, un an au moins avant la date de libération, fixer la durée et les modalités pratiques de ce placement sous surveillance électronique mobile. À cette fin il devra recueillir l'avis d'une future « commission disciplinaire des mesures de sûreté » dont la composition sera ultérieurement fixée par décret.

- Si le suivi socio judiciaire devient pleinement applicable à la fin de l'incarcération (en milieu ouvert), cette peine emporte également **des effets pendant emprisonnement** dès lors qu'elle est simplement encourue. Les personnes condamnées pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru doivent en effet exécuter leur peine dans un établissement pénitentiaire leur permettant de leur assurer un suivi médical et psychologique adapté (article 717-1 alinéa 2 du code de procédure pénale). Le refus de soins de la part d'une personne ayant commis des faits susceptibles d'un suivi social judiciaire constitue un critère de refus des réductions de peines (article 721-1 alinéa premier du code de procédure pénale)

DOCUMENTATION

TEXTES

- **Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004**, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.
- **Loi n° 2005-1549, du 12 décembre 2005**, relative au traitement de la récidive des infractions pénales.
- **Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007**, relative à la prévention de la délinquance
- **Décret n° 2006-385 du 30 mars 2006**, relatif au traitement de la récidive des infractions pénales.

RAPPORTS

- Rapport de la Commission d'étude pour la prévention de la récidive, présidée par **Marie-Elisabeth CARTIER**, Professeur à la Faculté de Droit de Paris XII, Octobre 1994
- Rapport du député **Jean-Luc WARSMANN**, « Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines et la préparation à la sortie de prison », remis le 28 Avril 2003 à Jean-Pierre RAFFARIN, Premier ministre.
- La récidive en droit comparé (S.A.E.I., Ministère de la Justice, 13 avril 2004)
- Rapport d'information de l'Assemblée Nationale n° 1718 : La lutte contre la récidive au cœur de la politique pénale. Juillet 2004. Commission des Lois, Président **Pascal CLEMENT**.
- Rapport « Le placement sous surveillance électronique mobile », remis par **Georges FENECH**, député du Rhône, à Jean-Pierre RAFFARIN, Premier ministre, en Avril 2005.
- Rapport du député **Jean-Luc WARSMANN** « La mise en application de la loi du 9 mars 2004 » présenté à l'Assemblée nationale le 15 Juin 2005.
- Rapport « Pour une meilleure prévention de la récidive », Commission Santé Justice, présidée par **Jean-François BURGELIN**, Procureur Général honoraire près la Cour de Cassation, Juillet 2005.
- Rapport « La dangerosité et la prise en charge des individus dangereux », de la Mission Parlementaire confiée à **Jean-Paul GARRAUD**, député de la Gironde, 2006.

- Rapport du Sénat « Les délinquants dangereux atteints de troubles psychiatriques : comment concilier la protection de la société et une meilleure prise en charge médicale ? » Juin 2006, Rapporteurs : Messieurs **Philippe GOUJON et Charles GAUTIER**.
- Le placement sous surveillance électronique mobile au Royaume Uni (rapport de mission DAP, Manchester, 14 et 15 juin 2006).

DOCTRINE

- « Les murailles de silicum », commentaire de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005, par le Professeur Jacques Henri ROBERT
- « La récidive expliquée par la continuité des interactions injustes, par le Professeur Maurice CUSSON (Ecole de criminologie de Montréal, Revue pénitentiaire et de droit pénal, Juin 2005)
- « Prisons : un meilleur accompagnement professionnel et judiciaire des fins de peine » P. Loucharn (AJ Pénal Novembre 2006, p. 445)

ETUDES

- Etudes réalisées en France

Kensey (A.), Tournier (P.V.), 1989,	Enquête sur le devenir judiciaire des condamnés à une peine de trois ans ou plus, libérés en 1982 : collecte et codification de l'information, Paris, direction de l'administration pénitentiaire, coll. Concepts & Méthodes, 16, 32 pages.
Kensey (A.), Tournier (P.V.), 1991,	Le retour en prison, analyse diachronique (détenus libérés en 1973 - détenus libérés en 1982, initialement condamnés à trois ans ou plus), Paris, direction de l'administration pénitentiaire, coll. Travaux & Documents, 40, 95 pages.
Kensey (A.), Tournier (P.V.), 1994,	Libération sans retour ? devenir judiciaire de la cohorte des sortants de 1982 condamnés à trois ans ou plus, Paris, CESDIP, coll. Etudes & Données pénales, 69, Sceri, coll. Travaux & Documents, 47, 127 pages.
Kensey (A.), Constantin (M.), 2002,	Le devenir judiciaire des condamnés à une longue peine : suivi sur 15 ans. Analyse des casiers judiciaires en 1997 des libérés de 1982, initialement condamnés à 3 ans ou plus, collecte et codification de l'information, Concepts & Méthodes, n°23, direction de l'administration pénitentiaire.
Kensey (A.), Tournier (P.V.), 2005	Prisonniers du passé ? Cohorte des personnes condamnées, libérées en 1996-1997 : examen de leur casier judiciaire 5 ans après la levée d'écrrou (échantillon national aléatoire stratifié selon l'infraction), Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Coll. Travaux & Documents, 2005, 348 pages (sous presse).
Kensey (A.), Lombard (F.), Tournier (P.V.), 2006,	Sanctions alternatives à l'emprisonnement et « récidive ». Observation suivie, sur 5 ans, de détenus condamnés en matière correctionnelle libérés, et de condamnés à des sanctions non carcérales (département du Nord). Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Coll. Travaux & Documents, n°70, 2006 livret de 113 + CD ROM.

SIGNIFICATION DES ABREVIATIONS

SIGLES	SIGNIFICATION
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
CNRS	Centre national de recherche scientifique
FNAEG	Fichier national automatisé des empreintes génétiques
FNAED	Fichier national automatisé des empreintes digitales
FIJAIS	Fichier Judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes
CASSIOPEE	Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants
OFDT	Observatoire français des drogues et des toxicomanies
SME	Sursis avec mise à l'épreuve
TIG	Travail d'intérêt général
JAP	Juge de l'application des peines
NPAP	Nouvelle procédure d'application des peines
SSJ	Suivi socio judiciaire